

**Paul VIGNERAS**

DIRECTEUR DE L'ÉCOLE NORMALE D'INSTITUTEURS

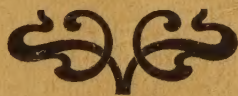
DE LA HAUTE-VIENNE



# Le Conseil départemental

DE

# l'Enseignement primaire



LIMOGES  
DUCOURTIEUX & GOUT  
IMPRIMEURS

—  
1911







Paul VIGNERAS

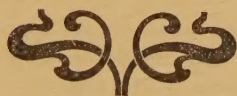
DIRECTEUR DE L'ÉCOLE NORMALE D'INSTITUTEURS  
DE LA HAUTE-VIENNE



# Le Conseil départemental

DE

# l'Enseignement primaire



LIMOGES  
DUCOURTIEUX & GOUT  
IMPRIMEURS

—  
1911

# THÈSE DE DOCTORAT

soutenue devant la Faculté de droit de l'Université de Paris  
le 10 Juin 1911

---

## COMPOSITION DU JURY :

*Président* : M. Marc SAUZET.

*Assesseurs* : MM. BERTHÉLEMY. } professeurs.  
WAHL. }

---

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation  
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être  
considérés comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE. A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE

## BIBLIOGRAPHIE

---

- BERTHÉLÉMY..... *Traité élémentaire de Droit administratif*, 5<sup>e</sup> édit., Rousseau, 1908.
- Georges COMPAYRÉ... *Des Juridictions administratives* (Thèse), Rousseau, 1895.
- Gabriel COMPAYRÉ.... *Histoire critique des Doctrines de l'éducation en France*, 5<sup>e</sup> édit., Hachette.
- DUCCROQ..... *Cours de Droit administratif*, Tome II : Les tribunaux administratifs, 7<sup>e</sup> édit.
- DURSENT ET DELORME.. *Code pratique de l'Enseignement primaire*, 1908, Alcide Picard.
- L. GOBRON..... *Législation et Jurisprudence de l'Enseignement public et de l'Enseignement privé*, 3<sup>e</sup> édit., 1906, Larose.
- Id. *De la Réhabilitation et du Relèvement en matière d'Enseignement*, Delagrave.
- GRÉARD..... *Législation de l'Instruction primaire en France*, 7 vol., Delalain.
- LAFERRIÈRE ... *Traité de Juridiction administrative*, 2<sup>e</sup> édit. 1896.
- LANTENOIS ..... *Le Conseiller départemental de l'Enseignement primaire*, 1909, Nantes, (Imprimerie Ouvrière).
- PICHARD ET WISSEMANS. *Nouveau Code de l'Enseignement primaire*, 21<sup>e</sup> édit., Hachette.
- SCHMIT ..... *Les Arrêts du Conseil Supérieur de l'Instruction publique*, 1887-1905, 3 vol., Berger-Levrault.
- Musée pédagogique... Fascicule 83 : *Arrêts du Conseil Supérieur*, 1889, (Imprimerie Nationale).
- Id. Fascicule 110 : *Arrêts du Conseil d'Etat*, 1891, (Imprimerie Nationale).
- Congrès de Clermont  
(1907)(Amicales d'ins-  
tituteurs) ..... } *Rapport Général*, (Imprimerie Montlouis), Clermont-Ferrand. — *Réforme des Conseils*. — *Rapport préalable*. (Bulletin général des Amicales), Melun.
- Journal officiel* : Débats parlementaires, particulièrement la période de 1884 à 1886.
- Bulletin administratif du Ministère de l'Instruction publique*.
- Arrêts du Conseil d'Etat* (Recueil Lebon). Librairie Larose et Tenin.

# **Le Conseil départemental**

## **de l'Enseignement primaire**

---

### **HISTORIQUE**

---

#### **I. — Les origines du Conseil départemental**

Notre organisation départementale, dans ses grandes lignes, remonte à la période révolutionnaire. Et quand on veut en étudier les rouages essentiels, il est indispensable de se reporter aux lois des 12-20 août 1790 qui brisèrent le cadre des anciennes provinces et à celle du 28 pluviôse an VIII d'où naquit la centralisation actuelle. Exception cependant doit être faite en faveur de l'enseignement. Si la constitution de 1791 édictait « qu'il serait créé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes » ; si la Convention ne vota pas moins de quatre lois relatives à l'éducation popu-

laire sur les propositions de Romme, Bouquier, Lakanal et Daunou, rien cependant ne fut établi de durable en cette matière. L'organisation méthodique d'un système d'enseignement public demande en effet du calme, de la constance dans les vues et des... ressources financières, toutes choses qui manquèrent aux gouvernements hâtivement édifiés dans la tourmente de la Révolution.

Nous chercherions donc en vain dans les institutions de cette époque les germes du Conseil départemental. Il n'apparaît sous ce nom qu'au milieu du siècle dernier (loi du 14 juin 1854), et il nous faut arriver à la création de l'Université de France (10 mai 1806) pour en découvrir — et combien confus ! — les premiers linéaments. Certes, pouvait-elle naître dans l'esprit d'un Napoléon cette idée d'un Conseil où les délégués des instituteurs primaires discuteraient avec leurs chefs sur un pied d'égalité ! On sait quelle conception il se faisait de l'institution nouvelle destinée à fortifier son œuvre d'autorité et à consolider le régime impérial. « Corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'Empire », l'Université englobait tous les établissements d'instruction sans exception. Aucune école ne pouvait se créer sans une autorisation de son chef et en dehors d'elle. (Décret du 17 mars 1808, art. 2). A tous les degrés, l'enseignement prenait pour base « la fidélité à l'Empereur, à la monarchie impériale, depositrice du bonheur des peuples

« et à la dynastie napoléonienne conservatrice de la  
« France et de toutes les idées libérales proclamées  
« par les constitutions » (même décret art. 38); il s'en-  
gageait en outre à une stricte obéissance « aux sta-  
« tuts du corps enseignant qui ont pour objet l'uni-  
« formité de l'instruction et qui tendent à former pour  
« l'Etat des citoyens attachés à leur religion, à leur  
« prince, à leur patrie et à leur famille » (même décret,  
art. 38, § 3).

Les Conseils que comprend l'Université sont donc essentiellement des assemblées de fonctionnaires investies d'une mission de surveillance. Ils sont de deux sortes :

Le *Conseil de l'Université*, où l'on peut voir l'origine du Conseil supérieur de l'Instruction publique. Il se compose de trente membres, tous nommés par le Grand-Maître de l'Université, savoir :

Dix conseillers à vie choisis parmi les recteurs et les inspecteurs généraux.

Vingt conseillers ordinaires, choisis parmi les inspecteurs, les doyens et professeurs des facultés et les proviseurs des lycées, et nommés pour un an.

Les *Conseils académiques*, d'où procèdent incontestablement les assemblées actuelles du même nom et, dans une certaine mesure, comme nous le verrons par la suite, les Conseils départementaux de l'Enseignement primaire. Ils comprennent dix membres choisis aussi par le Grand-Maître parmi les fonctionnaires de l'Académie.

Les attributions de ces deux conseils concernent presque uniquement les lycées et collèges : dans le décret du 17 mars 1808, il n'est qu'une seule fois question des écoles primaires élémentaires. Pourtant les affaires de l'enseignement primaire ne leur étaient point étrangères. L'article 76 porte que « le Grand-Maître proposera à la discussion du Conseil d'Université tous les projets de règlements et de statuts qui peuvent être faits *pour les écoles des divers degrés.* » De son côté, l'art. 87 dit « qu'il sera traité dans les Conseils académiques : 1<sup>o</sup> de l'état des écoles de leurs arrondissements respectifs ; 2<sup>o</sup> des abus qui pourraient s'introduire dans leur discipline, leur administration économique ou leur enseignement ; 3<sup>o</sup> des affaires contentieuses relatives à leurs écoles en général... ». Nous trouvons d'ailleurs dans une Ordonnance du 17 juin 1836 la preuve certaine de cette ingérence du Conseil académique dans le domaine de l'instruction primaire. Il y est en effet décidé que lorsque ledit Conseil aura à s'occuper d'affaires relatives à l'enseignement primaire, l'inspecteur primaire du chef-lieu de l'Académie assistera à la séance avec voix consultative (1).

Le cadre de notre étude ne nous permet pas de suivre dans le détail les vicissitudes de ces deux conseils dont le sort fut intimement lié à celui de l'Université impériale. Avec elle, ils disparaissent au retour des Bourbons (Ordonnance du 17 février 1815) et sont remplacés par des conseils nouveaux (Conseil

---

(1) Gréard, Législation, II, p. 249.

royal de l'Instruction publique, Conseils des Universités provinciales), où dominant les éléments religieux et administratifs. Puis les Académies sont rétablies par l'ordonnance du 15 août 1815. Malgré cela le Conseil de l'Université devra attendre trente années — jusqu'au 7 septembre 1845 — pour retrouver sa constitution de 1808 et reprendre son titre de « Conseil royal de l'Université. »

\* \* \*

A côté de ces conseils administratifs, essentiellement chargés de sanctionner les décisions du pouvoir civil, pure création de l'Etat, sans indépendance, sans racines se prolongeant dans la vie universitaire ou locale, en surgissaient d'autres aujourd'hui beaucoup trop ignorés, mais dont l'idée maîtresse — sinon le développement régulier — aboutira aussi quoique par des voies différentes à la notion actuelle du Conseil départemental.

Ils proviennent d'une intention toute différente et qui de nos jours a trouvé d'ardents champions dans des partis politiques ennemis : celle d'utiliser pour la protection ou la surveillance de l'école les autorités locales, les bonnes volontés agissantes de la commune ou du canton, le « zèle des personnes bienfaisantes » suivant les propres termes de l'Ordonnance royale du 29 février 1816.

Ainsi naît dès 1816, le « Comité cantonal gratuit et de charité, pour encourager et surveiller l'Instruction publique ». Composé de membres de droit

(curé cantonal, juge de paix, principal du collège, sous-préfet, procureur) et de membres révocables nommés après entente entre les autorités préfectorales et académiques, il est pourvu de la plupart des attributions qui incombent aujourd'hui soit à l'Inspection des écoles soit au Conseil départemental de l'Enseignement primaire (1).

Comme le Conseil départemental, il a pour tâche de veiller à l'observation des règlements (comparer avec la loi du 30 octobre 1886, art. 48); il doit employer tous ses soins à faire établir des écoles là où il n'y en a point; il peut adjoindre au maire et au curé, inspecteurs naturels de l'enseignement, des « surveillants spéciaux » pour la visite des écoles primaires (comparer même loi, art. 9 et 50); il peut autoriser deux ou plusieurs communes voisines à se réunir pour entretenir une école en commun (comparer même loi, art. 11). Enfin, tant il est vrai que l'histoire n'est qu'un recommencement, le Conseil cantonal est investi de pouvoirs redoutables que l'on réclame aujourd'hui pour son arrière petit-fils. Ce sont : 1<sup>o</sup> le droit de *nomination* : « Si le maire ou « le curé ne s'accordent pas sur le choix (de l'instituteur) le comité cantonal examinera les sujets présentés par chacun d'eux et donnera son avis au « Recteur sur celui qui mérite la préférence (Ordonnance du 29 février 1816, art. 25); 2<sup>o</sup> le droit de « *révocation* : « Sur le rapport motivé des surveillants « spéciaux et l'avis du comité cantonal, le Recteur

---

(1) Ordonnance du 29 février 1816. V. Gréard, Législation, I. p. 240 et suiv.

« peut révoquer l'autorisation donnée pour un lieu « déterminé à un instituteur (même ord., art. 25). » Le Comité cantonal peut aussi provoquer cette révocation. Plus encore : s'il y a urgence et dans le cas de scandale, il a le droit de *suspension* immédiate (même ord., art. 27).

Ces comités rendirent-ils tous les services que l'on se flattait d'en attendre ? Il est permis d'en douter quand on relit la circulaire du 22 avril 1822. La pensée d'un rapprochement avec les commissions scolaires de la loi de 1882 vient immédiatement à l'esprit. Fondés comme elles sur une confiance exagérée dans le dévouement à la chose publique, ils auraient eu la même destinée ; ils auraient vécu d'une existence plus nominale que réelle : « Le grand obstacle au progrès de l'instruction, dit la circulaire, c'est en beaucoup de lieux la négligence des comités cantonaux. Beaucoup de présidents et de vice-présidents ne répondent pas ; souvent même les curés s'opposent, tant ils sont portés à mettre en principe et encore plus en action qu'ils ne reconnaissent d'autre autorité que l'autorité épiscopale (1). »

La célèbre loi Guizot, du 28 juin 1833, reprit le principe de ces Comités et en fit un des rouages essentiels de l'organisation de l'enseignement primaire. De leur dédoublement elle tire : le *Comité communal* placé auprès de chaque école et « qu'il surveille sans effort, parce qu'elle est constamment « sous ses yeux » ; le *Comité d'arrondissement* « dont les

---

(1) V. Gréard, Législation, I, p. 316 et suiv.

« membres soient par leur position étrangers aux pe-  
« titesses de l'esprit local et possèdent la fortune, les  
« lumières et les loisirs que leurs fonctions deman-  
« dent » (1). (Exposé des motifs). Quelles fonctions  
considérables en effet que celles des Comités d'arron-  
dissement ! Combien inquiétantes par leur étendue et  
puissantes par leur action ! Elles règlent toute la  
vie publique et privée de l'instituteur, — de l'insti-  
tuteur libre aussi bien que de l'instituteur communal.  
A toutes les prérogatives des comités de charité déjà  
énumérées, le Comité d'arrondissement joint un pou-  
voir disciplinaire presque discrétionnaire. Il nomme  
et révoque l'instituteur public sur la proposition  
du comité communal (art. 22 et 23). Il suspend l'ins-  
tuteur privé. Il peut traduire l'un et l'autre devant  
les tribunaux aux fins d'interdiction pour cause d'in-  
conduite ou d'immoralité (art. 7.)

---

(1) Sont membres du Conseil d'arrondissement :

Le Maire du chef-lieu ou le plus ancien des maires de l'arrondissement

Le Juge de paix du chef-lieu ou le plus ancien des juges de paix de l'arrondissement.

Le Curé du chef-lieu ou le plus ancien des curés de l'arrondissement ;

Un ministre de chacun des autres cultes reconnus par la loi.

Un proviseur, principal de collège, professeur, régent chef d'institu-  
tion ou maître de pension désigné par le Ministre ;

Un instituteur désigné par le Ministre.

Trois membres du Conseil général domiciliés dans l'arrondissement.

Le préfet préside de droit tous les Comités du département ; le sous-  
préfet tous ceux de l'arrondissement. Le Procureur du roi est membre de  
droit de tous les Comités de l'arrondissement. (Loi du 28 juin 1833, art.  
19). V. Gréard, Législation, II, p. 1 et suiv.

Les instructions ministérielles du 13 décembre 1833 et du 21 mars 1834 ont précisé avec beaucoup de clarté le rôle et le fonctionnement de ces conseils. Les analyser nous écarterait certainement de notre sujet. Nous n'en retiendrons qu'un passage, celui qui indique la procédure à suivre dans le règlement d'une affaire disciplinaire. Il a manifestement inspiré les auteurs de la loi du 30 octobre 1886 (1).

Il insiste sur les deux principes qui dominent toute instruction et qui constituent la garantie indispensable des droits de l'accusé, à savoir :

1<sup>o</sup> Nul ne doit être condamné qu'il n'ait été *entendu*.

2<sup>o</sup> Toute accusation doit être *éclaircie* à charge ou à décharge. A cet effet, le Comité local qui reproche à l'instituteur une négligence habituelle ou une faute grave rédige une *plainte formelle* sous forme de délibération dans laquelle les griefs sont explicitement énoncés.

Saisi d'office par cette plainte, le Comité d'arrondissement prend possession de l'affaire, en complète instruction, désigne un commissaire enquêteur qui fait son rapport; résumé de ce rapport est notifié à l'intéressé, avec indication du jour et de l'heure où il devra *comparaître en personne* pour faire valoir ses moyens de défense, à moins qu'il ne préfère envoyer un mémoire justificatif. L'interrogatoire est signé par l'accusé. La décision prise en présence d'au moins cinq membres, comportera la réprimande, la

---

(1) Gréard. Législation, II, p. 114-115.

suspension avec ou sans traitement et la révocation. En cas de révocation, l'instituteur aura le droit de se pourvoir devant le Ministre dans le délai d'un mois (comparer avec ci-dessous, page 154).

Guizot, semble-t-il, eut conscience qu'on demandait à ces pouvoirs locaux trop de désintéressement et d'impartialité. Dans l'Exposé des motifs il est question de la nécessité de créer des organes du pouvoir central pour contrôler et éclairer leur œuvre. Ce furent : en 1835 les Inspecteurs et en 1837 les Sous-Inspecteurs de l'enseignement primaire.

Un projet de loi du 31 mars 1847 se proposait d'unir et de coordonner l'action de ces deux éléments (Conseils locaux, Inspection des écoles); de donner notamment à l'Inspection le droit d'entrée dans les conseils, et au besoin celui d'en appeler de leurs jugements, lorsque survint la chute de la Monarchie de Juillet (24 février 1848).

## **II. — Le Conseil départemental de 1850 à 1886**

La seconde République est proclamée. Un des premiers actes du Gouvernement provisoire est l'établissement du suffrage universel, qui a pour corollaire l'éducation intégrale du citoyen. Le 30 juin 1848, Carnot, ministre de l'Instruction publique, présente à l'Assemblée nationale un projet de loi organisant l'instruction gratuite et obligatoire. La surveillance

de l'enseignement est confiée aux inspecteurs et à trois comités : le Comité communal, chargé plus spécialement d'assurer la fréquentation scolaire; le Comité Central ou d'arrondissement qui désigne au Ministre les candidats; enfin, le Comité de Perfectionnement, innovation originale et pleine de promesses. Comme son nom l'indique, il a surtout des attributions pédagogiques, il délibère sur les moyens de perfectionner les méthodes et d'encourager les maîtres; de lui partent les propositions en vue des promotions et des récompenses honorifiques. Sur plus d'un point, il présente des ressemblances frappantes avec le Conseil départemental actuel : nous y trouvons en effet le Préfet, l'Inspecteur d'académie, deux membres du Conseil général, le Directeur et la Directrice des Ecoles normales (1).

Le projet fut l'objet d'un rapport extrêmement étudié et très sympathique de M. Barthélémy Saint-Hilaire (décembre 1848). Mais entre le dépôt du projet et celui du rapport, de graves événements s'étaient produits : les Journées de juin, suivies d'une réaction politique et sociale qui porta Louis-Bonaparte à la Présidence de la République. Ce dernier avait contracté une dette particulière de reconnaissance envers le parti catholique romain : il s'en acquitta en mettant à la tête de l'Instruction publique M. de Falloux (20 décembre). Le premier soin du Ministre fut de retirer le projet Carnot et de nommer une commission chargée d'en préparer un autre conçu

---

(1) Gréard, Législation, III, p. 39.

dans un esprit tout différent. Composée de vingt-quatre membres, dont les plus marquants étaient Cousin, Saint-Marc-Girardin, Dupanloup, Montalembert, le champion de l'ultramontanisme, cette commission poursuivit ses travaux sans interruption sous la présidence de Thiers que la peur de la Révolution — de son propre aveu (1) — venait de transformer en adversaire acharné de l'instruction populaire. Le couronnement en fut le vote de la loi 15 mars 1850, laquelle, dans son article 10, établissait pour la première fois le Conseil départemental (alors appelé le Conseil académique).

Quelle pensée avait inspiré cette création? A en croire l'Exposé des motifs, la loi nouvelle était pénétrée de l'esprit généreux et libéral de la loi de 1833 : On voulait aussi « intéresser le plus grand « nombre possible de citoyens à cette belle œuvre de « l'Instruction primaire »; on espérait « trouver dans « le dévouement des individus assez de ressources pour « épargner à l'Etat la création et la dépense d'une nouvelle tribu de fonctionnaires » (2).

Mais au fondement de la loi de 1850 se trouve un

---

(1) « Je dis et je soutiens que l'enseignement primaire ne doit pas être forcément et nécessairement à la portée de tous; j'irai même jusqu'à dire que l'instruction est suivant moi un commencement d'aisance et n'est pas réservée à tous.... Quant à la liberté d'enseignement, je suis changé. Je le suis non par une révolution dans mes convictions, mais par une révolution dans l'état social..... »

Thiers, cité par Spuller, *Journal officiel* du 12 juin 1879).

(2) V. Gréard, *Législation*, III, p. 166.

sentiment que nous chercherions en vain dans celle de 1833 : un sentiment de défiance à l'égard de l'université enseignante à tous les degrés.

L'objet essentiel de cette loi — ses auteurs ne se font en effet nul scrupule de l'avouer — c'est *l'organisation de la concurrence* en matière d'instruction, et par suite la protection spéciale de l'enseignement privé. Comment en était-on arrivé à une telle conception du rôle de l'Etat au point de vue de l'enseignement, si singulière et si contraire à l'opinion que l'on s'en fait généralement ? M. de Falloux, dans l'Exposé des motifs déjà cité ; M. Beugnot, dans le rapport rédigé au nom de la commission extraparlamentaire ; M. de Parieu dans la Circulaire du 27 août 1850 (1), développent la même thèse. Il faut établir la liberté de l'enseignement proclamée par la Constitution. Partant de cette étrange idée que l'Etat et la Société sont deux entités différentes, avec des intérêts divers sinon opposés, ils concluent : l'intérêt des citoyens exige non seulement que l'enseignement de l'Etat ne subsiste pas sans concurrent, mais encore que l'Etat soutienne les adversaires de ses propres écoles. L'Etat ne se contentera donc point de tolérer la concurrence, il doit la « fonder »,

---

(1) Conçue et adoptée dans le but avoué d'affranchir l'enseignement privé de la tutelle de l'Etat, elle (la loi de 1850) ne conserve aucune des barrières que l'ancienne législation avait établies (de Parieu, Circ. 27 août 1850). V. Gréard, Législation, III, p. 370.

Voir le Rapport Beugnot dans Gréard, Législation, III, p. 192.

l'organiser. « S'il continue d'entretenir des établissements d'instruction publique », ce ne sera pas, comme le vulgaire pourrait le croire, parce qu'il place le devoir d'enseignement au nombre de ses attributions primordiales, ce sera « pour soutenir la concurrence... afin de contribuer selon ses vues à l'amélioration générale de l'enseignement, mais il ne défendra pas les droits de ses propres établissements avec plus de chaleur qu'il ne défendrait ceux des établissements, car il doit aux uns et aux autres un égal intérêt ». (Rapport Beugnot, 6 octobre 1849).

Il est facile de dégager de cette doctrine le caractère des deux conseils de l'enseignement (Conseil supérieur, Conseils académiques) créés par la loi. Ils ne seront pas les conseils de l'Université, puisque l'Université ne doit plus être qu'une institution entretenue par le gouvernement pour stimuler la concurrence; ils incarneront les droits de la *société* tout entière. Sans doute l'Université y sera représentée, mais seulement dans la même proportion que l'enseignement libre, son rival, et la prépondérance y reviendra aux délégués des *grands corps sociaux*, des familles et de la religion.

Il en sera surtout ainsi du Conseil académique qui est en réalité le Conseil départemental, puisque le département est devenu la circonscription d'académie. Plus encore qu'au Conseil supérieur (1) la

---

(1) Sur 28 membres, le Conseil supérieur en comprenait 16 étrangers à l'Université, dont 7 ministres des cultes.

représentation du soi-disant intérêt de la Société y primera celle des aptitudes littéraires ou scientifiques (1), car le « Conseil académique (conseil départemental) est une institution locale, organe des besoins « et des vœux des familles dans laquelle on ne doit « même plus apercevoir le vestige d'une institution « universitaire. Le nom seul aura été conservé. » (Rapport Beugnot).

Qui reconnaîtrait un Conseil d'enseignement dans cette assemblée hétéroclite où sur treize membres on compte quatre délégués du Conseil général, deux magistrats, quatre ministres des cultes, le Préfet et deux fonctionnaires de l'enseignement nommés par l'autorité supérieure. Deux ! c'était encore trop. Les ultramontains menaçaient le Ministre de la grève des évêques. Le rapporteur jugea nécessaire de les ras-

---

(1) Composition du Conseil départemental : Le Recteur, président ;

Un inspecteur d'Académie, un fonctionnaire de l'enseignement ou un inspecteur primaire désigné par le Ministre ;

Le Préfet ou son délégué ;

L'Evêque ou son délégué ;

Un ecclésiastique désigné par l'évêque ;

Un ministre de l'une des deux églises protestantes désigné par le Ministre de l'Enseignement primaire.

Un délégué du Consistoire israélite désigné par le Ministre de l'Enseignement primaire ;

Le Procureur général de la Cour d'Appel ou le Procureur de la République du tribunal de 1<sup>re</sup> instance ;

Un membre de la Cour d'appel ou un juge du Tribunal de 1<sup>re</sup> instance élus par leurs collègues ;

Quatre membres élus par le Conseil général dont deux pris dans son sein.

(Loi du 15 mars 1850, art. 10).

surer en faisant remarquer que Recteurs et Inspecteurs d'académie pourraient être aussi bien choisis dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public.

Cependant tant de gages paraissaient encore insuffisants. Après le vote de la loi, certains niaient les avantages remportés, les conquêtes faites; Dupanloup lui-même dut préciser la portée de la victoire pour calmer ses amis imprudents, immodérés et ingrats :

« On a vainement dit, écrivait-il le 13 novembre 1849 à l'*Ami du Peuple* (1), contre tout bon sens  
« et misérablement répété que la loi de M. de Falloux  
« avait été faite d'accord avec l'Université et en sa  
« faveur. C'est contre le monopole universitaire et  
« malgré l'Université qu'a été faite cette loi. Toutes  
« les grandes réformes opérées par le projet de loi et  
« qui doivent avant peu d'années changer la face de la  
« France ont été des conquêtes laborieuses. Ce n'est  
« qu'après trois mois de luttes ardentes, sans cesse  
« renouvelées, qu'on a successivement obtenu et em-  
« porté de vive force :

« L'affranchissement des petits séminaires,

« L'admission des congrégations religieuses et des  
Jésuites expressément nommés,

« L'abolition des grades,

---

(1) Cité par Spuller : Rapport sur la loi relative à la liberté d'enseignement (*Journal officiel*, 12 juin 1879);

« La destruction des Ecoles normales,  
« La réforme radicale de l'instruction publique,  
« La dislocation profonde et irrémédiable de la  
hiérarchie universitaire,  
« La liberté des pensionnats primaires et de l'en-  
seignement charitable,  
« Enfin la grande place réservée à NN. SS. les  
*Evêques* dans les Conseils de l'Instruction publi-  
que..... »

Le Conseil académique départemental ainsi constitué était investi d'attributions pédagogiques, administratives et disciplinaires concernant les trois ordres d'enseignement. En ce qui concerne plus spécialement l'enseignement primaire, il dressait la liste de nomination et d'avancement des instituteurs publics (art. 31); il pouvait prononcer l'interdiction temporaire ou absolue, sauf appel devant le Conseil supérieur (articles 30 et 33); il jugeait en dernier ressort toutes les questions relatives à l'ouverture des écoles privées (art. 28) (1).

Mais devant les protestations unanimes du haut enseignement, la loi du 14 juin 1854 fait revivre l'ancienne division de la France en seize académies. Le Conseil académique se dédouble en :

1<sup>o</sup> Conseil académique proprement dit, établi au chef-lieu de chaque académie et dont la compétence

---

(1) L'art. 19 de la loi du 10 avril 1867 introduit le droit d'appel devant le Conseil impérial de l'Instruction publique.

s'étendra aux enseignements secondaire et supérieur.

2<sup>o</sup> *Conseil départemental de l'instruction publique*, qui siège au chef-lieu de chaque département.

Celui-ci connaîtra de toutes les affaires intéressant l'enseignement primaire ainsi que des affaires disciplinaires et contentieuses de l'enseignement secondaire privé. Son président est le Préfet, auquel se joignent l'Inspecteur d'académie, un inspecteur primaire désigné par le Ministre et tous les autres personnages énumérés par l'art. 10 de la loi du 15 mars 1850. Le nombre des représentants de l'enseignement primaire n'est pas augmenté; leur autorité en est diminuée puisque la présidence passe au préfet et que l'Inspecteur d'académie qui remplace le recteur n'a plus le droit de nomination accordé à ce dernier par le décret du 9 mars 1852.

De 1854 à 1886, le Conseil départemental n'a pas d'histoire. Il remplit avec un zèle silencieux sa mission de *surveillance* de l'enseignement public et de *protection* de l'enseignement privé. A l'égard de l'enseignement libre, il n'interviendra que pour exercer cette « religieuse et salubre influence » dont parlait M. de Parieu (circulaire précitée) et pour lui rappeler, sous peine de l'interdiction, qu'aux termes de la loi l'enseignement moral et « religieux » doit être nécessairement donné dans ses établissements (Décisions des Conseils départementaux du Rhône, 4 septembre 1873 et de la Seine, 14 novembre 1873) (1).

---

(1) V. Gréard, *Législation*, IV, p. 492 et 496.

Dès 1876, le mouvement qui, par toute la France, se manifeste en faveur de l'instruction laïque gratuite et obligatoire, ne peut laisser à l'écart les Conseils de l'enseignement. En vain la majorité monarchique de l'assemblée nationale a-t-elle voté la loi du 19 mars 1873 qui consacre encore une fois le principe de la prépondérance des grands corps sociaux dans le Conseil supérieur; des propositions hardies (Paul Bert 1876, Carnot 1877, Barodet 1877) demandent la refonte des conseils dans un sens démocratique et d'après les principes suivants :

- a) Exclusion de l'élément religieux;
- b) Prédominance des représentants de l'enseignement public;
- c) Intervention de l'élection dans le choix de ces représentants;
- d) Ces conseils joueront à l'égard de l'Université un rôle de guide éclairé et bienveillant, sans prétendre à un droit de contrôle sur son fonctionnement. Cela, Jules Ferry l'a développé nettement et avec force dans l'exposé des motifs du projet de la loi relatif au Conseil supérieur et aux Conseils académiques (15 mars 1879) où il oppose à la doctrine de la loi de 1850 la théorie moderne du droit de l'Etat enseignant (1) :

« Quant à l'Etat enseignant nous le voulons maître  
« chez lui : nous ne le concevons sujet de personne  
« ni surveillé par d'autres que par lui-même.... Les  
« Conseils de l'enseignement sont un des rouages

---

1 V. Gréard, Législation, V, p. 21 et suiv.

« de l'autorité publique. Nous n'admettons pas que  
« les uns y siègent comme représentants de l'*Etat*,  
« les autres comme représentants de la *Société*. Cette  
« distinction est la négation du système représenta-  
« tif sous lequel nous vivons. Soit qu'il s'agisse de  
« la fortune publique ou de l'organisation militaire,  
« des autorités qui rendent la justice ou de celles  
« qui président à l'enseignement, la société n'a pas  
« d'autres organe reconnu, pas d'autres représenta-  
« tion régulière que l'ensemble des pouvoirs publics  
« émanés directement ou indirectement de la volonté  
« nationale, et cet ensemble s'appelle l'*Etat*. »

Le Conseil supérieur et les Conseils académiques furent réorganisés conformément à ces principes par la loi du 27 février 1880. Le Conseil départemental attendit plus longtemps sa charte. C'est qu'à l'esprit des ministres républicains se présentait une double méthode de travail : la méthode de « reconstruction partielle et progressive », de Jules Ferry, qui consistait à faire voter et discuter séparément d'après leur ordre d'urgence les réformes de l'enseignement primaire ; la méthode synthétique de Paul Bert qui voulait lier le sort du Conseil départemental à une réorganisation générale et complète de l'instruction primaire.

En fin de compte, le système de Paul Bert l'emporta. Sa proposition de loi (février 1882) servit de base aux discussions de la loi organique de notre enseignement, dont l'élaboration devant les cham-

bres ne dura pas moins de trois ans (novembre 1883-octobre 1886. Promulguée le 30 octobre 1886, développée et commentée par les décret et arrêté du 18 janvier 1887, cette loi comprend 68 articles (1).

Le Chapitre I du titre IV en est entièrement consacré au Conseil départemental.

---

(1) Voir la proposition Paul Bert dans Gréard, Législation, V, p.370.

---

## COMPOSITION

---

La composition du Conseil départemental a été réglée par l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1886, modifié en ce qui concerne l'élection des délégués des instituteurs par la loi du 14 juillet 1901. En font partie des *membres de droit*, des *membres désignés par le Ministre* et des *membres élus* :

1<sup>o</sup> Le Préfet, président;

2<sup>o</sup> L'Inspecteur d'Académie, vice-président;

3<sup>o</sup> Quatre conseillers généraux élus par leur collèges;

4<sup>o</sup> Le Directeur de l'Ecole Normale d'Instituteurs et la Directrice de l'Ecole Normale d'Institutrices;

5<sup>o</sup> Deux instituteurs et deux institutrices titulaires élus respectivement par les instituteurs et institutrices titulaires publics du département;

6<sup>o</sup> Deux inspecteurs de l'enseignement primaire désignés par le Ministre.

Pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant les membres de l'enseignement privé, deux membres de l'enseignement privé, l'un laïque.

l'autre congréganiste, élus par leurs collègues respectifs, seront adjoints au Conseil départemental.

Les membres élus du Conseil départemental le sont pour trois ans. Ils sont rééligibles. (Loi du 30 octobre 1886, art. 45).

Dans le Département de la Seine, le nombre des Conseillers généraux est de huit, celui des Inspecteurs primaires de quatre; celui des membres élus moitié par les instituteurs, moitié par les institutrices, est de quatorze, à raison de deux pour quatre arrondissements municipaux et de deux pour chacun des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux. (Même loi, art. 46).

## MEMBRES DE DROIT

Les membres de droit sont le Préfet, l'Inspecteur d'Académie, le Directeur et la Directrice des Ecoles normales.

### PRÉFET ET INSPECTEUR D'ACADÉMIE

Comme « aucun membre du Conseil ne peut se faire remplacer » (Loi org., art. 44), le Secrétaire général de la Préfecture ne saurait assister à une séance du Conseil comme délégué du Préfet empêché. La loi du 15 mars 1850, on se le rappelle, autorisait cette substitution.

La présidence, dévolue de droit au Préfet et la vice-présidence dévolue de droit à l'Inspecteur d'Acadé-

mie ont suscité diverses critiques. On a fait remarquer (amendement Barodet et Michou, séance du 15 mars 1884, chambre des Députés), qu'il n'était pas sans danger pour l'instituteur de donner la présidence d'un Conseil chargé d'apprécier ses fautes à l'autorité de qui il relève directement; d'autre part, qu'étant donné la multiplicité des attributions administratives du Conseil départemental, les divers membres qui le composent peuvent être amenés à discuter les actes du préfet et de l'Inspecteur d'Académie. L'amendement Michou, tendant à faire élire le bureau par le Conseil départemental fut repoussé à une grosse majorité (1).

#### DIRECTEUR ET DIRECTRICE DES ECOLES NORMALES

En ce qui les concerne, une question peut se poser : lorsque deux départements ont été autorisés, conformément à la loi du 9 août 1879, à s'unir pour entretenir en commun soit l'une ou l'autre de leurs écoles normales, soit toutes les deux, le directeur ou la directrice de l'établissement fait-il partie du Conseil départemental dans les deux départements ?

La loi du 30 octobre 1886 n'a pas prévu ce cas. Elle a uniquement spécifié que le directeur et la directrice sont membres du Conseil départemental. Il semble dès lors que rien ne s'oppose à ce que ces fonctionnaires fassent partie des deux Conseils malgré la difficulté qui peut en résulter pour eux de remplir

---

(1) V. Musée pédagogique. Documents, fasc. 1, p. 654.

un double mandat. Telle est en effet la solution adoptée dans la pratique. (Schmit. *Les Arrêts du Conseil supérieur*, t. I).

La présence du directeur dans le Conseil départemental a semblé toujours naturelle. Mais il n'en fut point de même de celle de la directrice. Lors de la discussion de la loi, les orateurs de la droite, soit à la Chambre, soit au Sénat, la combattirent avec énergie. Ils y voyaient « un acheminement vers l'introduction des femmes dans les Conseils officiels » (M. Freppel); « introduction très discutable, selon M. Chesnelong (Sénat, 20 février 1886), car « si la « femme française a des qualités de bon sens, de « raison, de jugement, de sagacité fine et pénétrante, « qui rendraient ses avis assurément très utiles, elle « a aussi des qualités de grâce, de réserve, de délicatesse qu'il ne faut pas lui ôter et qui paraissent mal « se concilier avec le nouveau rôle auquel on veut « l'appeler ». A cette conception mystique « de la femme française telle que les mœurs chrétiennes l'ont faite », M. Goblet, ministre de l'Instruction publique, répondit très justement : « Nous nous faisons des « femmes, et surtout de celles qui participent à cette « haute fonction de l'enseignement une tout autre « idée, et nous nous les représentons entourées d'une « dignité et d'une autorité qui leur permettront d'assister à des Conseils de l'Instruction publique, non- « seulement avec une parfaite convenance, mais avec « une compétence particulièrement nécessaire (1). »

---

(1) Musée pédagogique. Documents fasc. 10, p. 425, 2<sup>e</sup> colonne.

Une réserve plus fondée était celle de M. Bardoux, qui demandait que la directrice et les institutrices déléguées ne fissent point partie de la section contentieuse et disciplinaire en prévision des affaires touchant aux mœurs. Mais il est des circonstances où le tact le plus élémentaire rend inutile un texte législatif.

#### MEMBRES DÉSIGNÉS PAR LE MINISTRE

Ce sont les deux *inspecteurs primaires*.

On a maintes fois demandé que tous les inspecteurs primaires du département fassent partie de droit du Conseil départemental, afin que les intérêts de chaque arrondissement y soient représentés; afin aussi que les inspecteurs primaires y figurent avec plus d'autorité et d'indépendance. Un vœu dans ce sens a été voté par le Congrès des Amicales d'instituteurs de Clermont-Ferrand tenu en 1907. Mais bien auparavant, lors de la discussion même de la loi, des amendements conformes à cette idée avaient été présentés par MM. Desmons à la Chambre et Dide au Sénat. A ce dernier, le rapporteur, M. Ferrouillat avait fait cette réponse : « Il ne s'agit pas de constituer un comité consultatif, mais un tribunal » — réponse très contestable, le Conseil départemental étant investi d'un grand nombre d'attributions administratives intéressant l'avancement du personnel ou l'organisation scolaire des communes. L'inconvé-

---

[1] Musée pédagogique. Documents scolaires, fasc. 11, p. 292.

nient capital de cette mesure serait que l'augmentation du nombre des inspecteurs entraînerait celle de membres d'autres catégories, notamment des conseillers généraux et des délégués des instituteurs, d'où, dans certains départements l'existence de Conseils prenant la forme de petits parlements dont l'action pourrait parfois considérablement gêner celle des pouvoirs locaux. Il est d'ailleurs un moyen d'empêcher qu'il y ait au sein du Conseil inégalité dans la défense des intérêts des divers arrondissements, c'est d'y entendre (à titre consultatif seulement) les inspecteurs primaires non désignés par le ministre, en vertu de l'art. 49, § 3 (1). A notre connaissance, jamais cette mesure n'a été appliquée et c'est extrêmement regrettable.

Notons en passant que lors de la discussion de la loi, deux tentatives furent faites sans succès pour introduire dans le Conseil départemental :

Un membre de l'enseignement supérieur ou un membre de l'enseignement secondaire nommé par le Ministre (amendement Amagat, Chambre des Députés, 15 mars 1884) (2).

Un magistrat de la Cour d'appel ou du tribunal (amendement Chesnelong, Sénat, 16 février 1886) (3).

---

(1) Loi du 30 octobre 1886, art. 49, paragraphe 3. « Les Conseils départementaux peuvent appeler dans leur sein les membres de l'enseignement et toutes les autres personnes dont l'expérience leur paraîtrait devoir être utilement consultée. Les personnes ainsi appelées n'ont pas voix délibérative. »

(2) Musée pédagogique. Documents scolaires, fasc. 1, p. 665.

(3) Musée pédagogique. Documents scolaires, fasc. 10, p. 463.

## MEMBRES ÉLUS

Ce sont les conseillers généraux, puis les délégués des instituteurs et des institutrices publics ou privés.

### Conseillers généraux

Leur présence dans le Conseil constitue en apparence une sorte de dérogation au principe de la « suppression des éléments étrangers à l'enseignement ». Mais il faut bien reconnaître que le rôle attribué par les diverses lois au Conseil général dans l'organisation de l'enseignement primaire, notamment son intervention financière, la légitime suffisamment. Et le Congrès de Clermont, préoccupé cependant de ménager avant tout les intérêts corporatifs des Instituteurs, ne les en a point exclus (1).

---

(1) Il n'est pas douteux que sur ce point, nous assistons à une réaction contre l'esprit des ministres de 1880 et de 1886, et que tous les partis politiques, — avec des intentions souvent contraires — demandent l'introduction dans les conseils universitaires de personnes étrangères à l'enseignement : « L'extension énorme du fonctionnarisme, écrit un des amis les plus ardents de l'Université, a conduit par diverses voies à la crainte d'un despotisme administratif, et par contre-coup à l'idée d'un nouveau système administratif basé non plus sur le gouvernement secret et irresponsable des bureaux, mais dans la collaboration ouverte et loyale des éléments sociaux intéressés à chaque service public... Dans l'Université elle mènerait à associer à l'œuvre commune l'administration qui représente l'intérêt national, le corps enseignant qui représente les compétences professionnelles et les familles qui représentent l'enfant à titre de tuteurs naturels et légaux. »

(Thalarnas. Documents du Progrès, mars 1910).

Ils sont nommés pour trois ans et rééligibles. Leurs pouvoirs cessent avec leur qualité de Conseillers généraux (Loi organique, art. 45). De là, dit une circulaire du 16 août 1889, découle cette conséquence « que chaque renouvellement triennal des assemblées départementales doit coïncider avec la réélection de ceux de leurs membres appelés à faire partie du Conseil de l'Instruction primaire. Or, la date de cette réélection ne peut être que celle de la première session ordinaire des assemblées départementales qui suit le renouvellement partiel ». (*Bulletin ad. M. I. P.*, n° 868, p. 294).

### **Instituteurs et Institutrices**

Dans cet important chapitre, qui s'est constitué autant par la jurisprudence que par la loi, nous envisagerons successivement le droit d'électorat, le droit d'éligibilité, les opérations électorales et la durée du mandat.

#### **1<sup>o</sup> DROIT D'ÉLECTORAT**

Par la loi du 14 juillet 1901, il a été étendu à *tous* les instituteurs et à *toutes* les institutrices *titulaires* du département, chargés de la direction d'une école ou d'une classe, en exercice et munis du brevet de capacité (Loi du 30 octobre 1886, art. 64).

Il n'appartient donc pas aux instituteurs et aux

institutrices stagiaires — s'il en existe encore aujourd'hui — non pourvus du brevet de capacité et qui ont pu être maintenus en fonctions parce qu'ils ont bénéficié des dispositions inscrites à l'art. 4 de la loi du 16 juin 1881 sur les titres de capacité. (V. Gobron, ouvr. précité, p. 57).

La question s'est posée de savoir si doivent être considérés comme électeurs certaines catégories de fonctionnaires qui ne sont pas à dire vrai des instituteurs :

a) *Les directeurs d'Ecole annexe pourvus du certificat d'aptitude au professorat.* — La négative paraît s'imposer. — La loi du 14 juillet 1901, en effet, n'a conféré l'éligibilité qu'aux instituteurs titulaires. Or, les professeurs, directeurs d'Ecole annexes des Ecoles Normales ne se recrutent pas de la même façon que les instituteurs, ne font pas partie de leur cadre (Avis du Comité du Contentieux, Lettre Ministérielle du 26 décembre 1902) (1).

b) *Les professeurs des Ecoles primaires supérieures munis du certificat d'aptitude au professorat, ainsi que les licenciés nommés professeurs en vertu du décret du 27 décembre 1887.*

En ce qui concerne les premiers, nous répondrons sans hésitation affirmativement. Les titulaires du professorat exercent dans l'un des établissements désignés à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 30 octobre 1886. Ce sont donc des « instituteurs », car la loi n'établit

---

(1) Cité par M. Lantenois, *Le Conseiller départemental*, p. 10.

d'autre distinction que l'avantage d'une allocation de 500 francs entre les instituteurs titulaires nommés par le Ministre ou le Préfet. Elle confère le droit de vote à tous les instituteurs, pourvu qu'ils exercent dans une école primaire du département. Les professeurs ont d'ailleurs intérêt à prendre part à l'élection des membres du Conseil départemental, puisqu'ils relèvent de ce Conseil au point de vue disciplinaire (Loi du 30 octobre 1886, art. 31).

Quant aux professeurs licenciés, ils ne sont pas à vrai dire des instituteurs au sens strict du mot. Mais doit-on donner à l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1886 une interprétation aussi restrictive ? En faisant électeur l'instituteur, le législateur a eu en vue non le titre de capacité, mais la fonction. Les professeurs licenciés deviennent de véritables instituteurs relevant du Conseil départemental.

Pour tous ces motifs, l'électorat a été reconnu sans distinction à tous les professeurs des Ecoles primaires supérieures (Schmit, *op. cit.*, t. I, p. 60).

c) *Les instituteurs détachés dans les classes primaires des lycées et collèges.* — Quoique appartenant au cadre des instituteurs du département, ils ne sont pas électeurs, disent certains. Ils relèvent des conseils académiques. Ils ont un statut personnel différent de celui des instituteurs publics. Ils n'ont pas le droit de concourir à l'élection de représentants à une assemblée dont les décisions ne leur sont pas

applicables et au pouvoir disciplinaire de laquelle il ne sont pas soumis. (Schmit, t. I, p. 60).

D'autres font au contraire remarquer que ces maîtres continuent à figurer dans leur cadre d'origine; qu'ils participent aux avantages réservés aux instituteurs au point de vue de l'avancement, de la pension de retraite, des récompenses honorifiques, de la concession de la médaille d'argent, et que, comme tels, ils doivent être admis à concourir aux élections du Conseil départemental. (Gobron, *Législation de l'Enseignement primaire*, 3<sup>e</sup> édition, p. 56). Telle est l'opinion que nous adopterons en l'absence de texte précis.

*d) Les instituteurs ou institutrices publics en congé.* — En se fondant sur l'art. 64 de la loi du 30 octobre 1886, qui n'admet à prendre part aux élections que les fonctionnaires « en exercice », on leur refuse l'électorat. (Conseil sup., affaire Mauger, 21 juillet 1900. — V. *Bulletin administratif*, 1900, 2<sup>e</sup> sem., p. 271). Cette mesure ne saurait viser l'instituteur en congé limité et qui reste titulaire de son poste.

*e) Les instituteurs et les institutrices admis à faire valoir leurs droits à la retraite.* — Il faut distinguer s'ils ont cessé leur fonctions ou bien s'ils les continuent, conformément au décret du 27 mai 1897, en attendant la délivrance de leur brevet; dans ce dernier cas seulement ils sont électeurs.

## 2<sup>o</sup> DROIT D'ÉLIGIBILITÉ

D'après le paragraphe 5 de l'art. 44 de la loi du 30 octobre 1886, étaient seuls éligibles :

1<sup>o</sup> Les directeurs et directrices d'écoles comprenant au moins trois-classes;

2<sup>o</sup> Les directeurs et directrices d'écoles annexées à une école normale;

3<sup>o</sup> Les instituteurs et les institutrices en retraite.

Dans la première catégorie, on a toujours admis les directeurs et directrices d'écoles primaires supérieures en vertu de la théorie adoptée pour justifier le droit à l'électorat du personnel de ces établissements.

De vives réclamations ne tardèrent pas à se manifester dans le corps des instituteurs au sujet des restrictions apportées par la loi au droit d'éligibilité. On fit remarquer, non sans raison, qu'avec le système en vigueur, des maîtres modestes et très instruits étaient tenus à l'écart de l'assemblée; que les écoles rurales, « les plus nombreuses de toutes et non les moins intéressantes » (Rapport de M. Thézard au Sénat), étaient dans l'impossibilité d'y avoir un représentant direct. Une proposition dans le sens de l'élargissement du corps électoral fut présentée à la Chambre des députés par M. Lemire; elle aboutit au texte de la loi du 14 juillet 1901, qui établit l'*assimilation absolue* entre l'électorat et l'éligibilité :

Article unique. — Le paragraphe 5 de la loi du 30

octobre 1886 est remplacé par le paragraphe suivant :

« Deux instituteurs et deux institutrices titulaires, élus respectivement par les instituteurs et institutrices titulaires publics du département. »

Désormais peuvent donc être élus tous les instituteurs et toutes les institutrices, adjoints, directeurs d'écoles à une ou plusieurs classes, pourvu qu'ils soient titularisés, conformément à l'art. 23 de la loi organique. Pour les raisons précédemment développées, nous pensons qu'il y a lieu de comprendre parmi les éligibles les directeurs, professeurs et instituteurs adjoints des écoles primaires supérieures ainsi que les directeurs d'école annexe non pourvus du titre de professeur d'Ecole Normale. Par contre doivent en être exceptés les « *instituteurs et institutrices en retraite* ». Les motifs de cette exclusion, qui au premier abord semble très contestable, ont été exposés au Sénat par M. le rapporteur Thézard dans les termes suivants (1) :

« La loi nouvelle (1901), si elle étend l'éligibilité, « la restreint cependant implicitement sur un point « particulier. D'après la loi de 1886, les instituteurs « en retraite n'étaient pas électeurs, mais ils étaient « éligibles; et la loi ne faisant aucune distinction entre « eux, il en résultait cette conséquence singulière que « les instituteurs qui n'étaient pas directeurs d'écoles « à plusieurs classes le devenaient au moment même « où ils cessaient d'être électeurs.

« On peut regretter à certains égards la suppres-

---

(1) Documents parlementaires : Sénat. Annexe n° 223, pp. 287-288.

« sion de l'éligibilité pour ces vieux maîtres qui pou-  
« vaient apporter dans les Conseils leur longue expé-  
« rience et un complet désintéressement, et pour qui  
« l'honneur de l'élection était un couronnement de  
« carrière.

« Mais la nécessité d'assurer une exacte représen-  
« tation aux intérêts, aux besoins et aux progrès que  
« suscite chaque jour la vie scolaire, ne peut être satis-  
« faite qu'à la condition d'exiger des éligibles une  
« participation active à cette vie : n'y a-t-il pas plus  
« d'inconvénients que d'avantages à introduire dans  
« le Conseil, pour y jouer un rôle honorifique, des per-  
« sonnes ayant perdu contact avec la pratique ? (1) »

L'application de la loi du 14 juillet 1901 a immé-  
diatement donné ses résultats :

Le nombre des directeurs d'écoles élus sous le  
régime antérieur était de 185; il est tombé à 137 en  
1901 et à 82 en 1904. Chez les directrices, la réperous-  
sion en a été un peu moins sensible; 170 étaient élues  
en 1901 et 115 en 1904. Mais dans certains départe-  
ments très peuplés, comme la Seine, où le nombre des  
adjoints dépasse de beaucoup celui des directeurs,  
ces derniers ont été presque entièrement évincés  
(aux élections de 1910, dans la Seine, les instituteurs  
n'ont élu aucun directeur, les institutrices ont voté  
pour quatre directrices et trois adjointes).

Cette sorte d'ostracisme est fâcheuse à tous égards :  
les directeurs des grandes écoles apporteraient dans  
les discussions du Conseil une autorité spéciale ré-

---

(1) V. circulaire ministérielle du 1<sup>er</sup> août 1901 : « Les instituteurs et  
« institutrices en retraite ne seront plus éligibles, puisque la nouvelle  
« loi n'en fait pas mention. »

sultant de leur expérience et de leur haute situation. De plus, comme on l'a justement dit, la direction d'école, tant qu'elle conservera son caractère actuel, est une fonction qui a des droits et des intérêts particuliers. Il est donc à souhaiter qu'un texte législatif, à défaut d'entente équitable entre les intéressés, vienne assurer la représentation d'une catégorie d'électeurs dont les avis ne sauraient être systématiquement dédaignés et les intérêts systématiquement tenus à l'écart, sans inconvénient pour l'école et les familles.

### 3<sup>o</sup> OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

La loi du 30 octobre 1886 (art. 47) décidait qu'un règlement d'administration publique déterminerait les formes de l'élection.

Ce règlement porte la date du 12 novembre 1886.

Voici quelles en sont les dispositions essentielles, avec les modifications introduites par la jurisprudence :

Les délégués des instituteurs et des institutrices sont élus au scrutin de *liste* par *deux collèges électoraux distincts* ; l'un qui comprend tous les instituteurs titulaires des écoles primaires élémentaires et primaires supérieures et les personnes assimilées (V. ci-dessus p. 34 et s.), l'autre toutes les institutrices titulaires des écoles maternelles, élémentaires, primaires supérieures et les personnes assimilées. Dans le départe-

ment de la Seine, le vote a lieu par circonscriptions conformément à l'art. 46 de la loi.

Les deux listes d'instituteurs et d'institutrices publics appelés *respectivement* à prendre part à l'élection sont dressées par le Préfet assisté de l'Inspecteur d'Académie et des Inspecteurs primaires du chef-lieu. Elles sont revisées annuellement dans le mois qui suit la rentrée des classes et publiées au *Bulletin départemental de l'enseignement* ou au *Recueil des actes administratifs de la Préfecture*. Elles sont tenues dans chaque mairie à la disposition de tout intéressé. Dans les deux mois qui suivent leur publication annuelle, tout électeur non inscrit peut réclamer son inscription devant le Conseil départemental, et, en appel, devant le Conseil supérieur de l'Instruction publique. Si des irrégularités ou des omissions de nature à modifier les résultats du scrutin survenaient dans la confection desdites listes, le Ministre de l'Instruction publique, et en appel, le Conseil d'Etat, saisis par les réclamations des électeurs pourraient prononcer l'annulation des opérations électorales (V. un arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 1887, *Recueil Sirey*, 89, 3, 59).

Les élections ont lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé huit jours après. Dans ce cas, la majorité relative suffit (décret précité, art. 6). En cas d'égalité de suffrages, la préférence se détermine par l'*ancienneté des services*, et par l'âge

si l'ancienneté est la même (décret précité, art. 8).

On a pu se demander si, pour être élu au premier tour, un candidat doit réunir, comme pour les élections au Conseil général ou au Conseil municipal ou à la Chambre des Députés par exemple, non seulement la majorité absolue des suffrages exprimés, mais un nombre de suffrages égal *au quart de celui des électeurs inscrits*. Comme cette dernière condition est expressément indiquée dans les lois réglant l'élection des Assemblées dont il s'agit (V. loi du 10 août 1871, art. 14, loi du 5 avril 1884, art. 30, loi du 30 novembre 1875) (1), et que par contre elle n'est point reproduite dans le décret du 12 novembre 1886, il paraît rationnel d'admettre que l'élection est valable si, au premier tour, un candidat obtient la moitié plus un des suffrages exprimés, quel que soit le nombre des électeurs inscrits.

Le vote se fait par correspondance. Le jour de l'élection les bulletins sont adressés sous double enveloppe et par lettre recommandée au Préfet. L'enveloppe extérieure porte la signature du votant, la mention « Conseil Départemental, Elections » et le cachet de la mairie.

Le lendemain des élections ou le surlendemain, si la difficulté des communications justifie cette remise, le Préfet, dans un local accessible aux électeurs, assisté de l'Inspecteur d'Académie et des Inspecteurs primaires en résidence au chef-lieu, ouvre les plis cachetés, émarge sur la liste des électeurs les

---

(1) Art. 18.

noms des votants et dépose dans une urne les enveloppes cachetées contenant les bulletins de vote. Il procède ensuite au dépouillement.

Le procès-verbal de cette opération est inséré sans délai au *Bulletin départemental* ou au *Recueil des actes administratifs* (décret précité, art. 11).

Des difficultés peuvent surgir au sujet d'irrégularités commises à propos des bulletins de vote. Le décret du 12 novembre 1887 en prévoit quelques-unes (art. 7).

Si les bulletins *portent plus ou moins de noms* qu'il n'y a de délégués à élire, ils sont valables : les noms inscrits en trop ne sont pas comptés. Les bulletins *blancs ou illisibles*, ceux qui ne contiennent pas une *désignation suffisante* ou dans lesquels les votants *se font connaître* n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, ils sont seulement annexés au procès-verbal.

D'autres qui ont été constatées dans la pratique ont dû être tranchées par le Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'il a jugé :

1<sup>o</sup> Que le fait par quelques électeurs d'envoyer leur bulletin de vote *avant le jour de l'élection* n'est pas un motif d'annulation si les plis cachetés contenant lesdits bulletins n'ont été ouverts qu'au moment du dépouillement, conformément à l'article 11 du décret précité, l'irrégularité relevée n'ayant favorisé aucune fraude (C. d'Etat, 23 décembre 1887);

2<sup>o</sup> Que dans le cas où des enveloppes *contiennent*

*des bulletins portant des noms différents* au lieu d'un seul, ces bulletins doivent être considérés comme nuls au lieu d'être attribués aux candidats, et par suite n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité absolue (Conseil d'Etat, même arrêt).

On peut enfin prévoir encore :

Que les bulletins de vote aient été mis à la poste sans la formalité de la *recommandation*. Comme cette irrégularité est infiniment moins grave que les deux précédentes, on en conclura *a fortiori* qu'elle n'entache pas le vote de nullité.

Que des bulletins portent le nom d'une personne *non éligible* au Conseil départemental. Ce cas ne rentrant pas dans les cas de nullité énumérés par le décret du 12 novembre 1886, nous déciderons avec M. Gobron (ouvrage cité, p. 64) que les bulletins en question doivent entrer en compte dans le résultat du dépouillement. Il est bien entendu toutefois que si la personne non éligible se trouvait avoir réuni la majorité requise (par exemple un instituteur stagiaire), l'élection serait attaquable par les voies de recours prévues.

Il existe en effet un double recours contre les opérations électorales (décret précité, art. 12).

1<sup>o</sup> Recours *devant le Ministre*, qui statuera dans le délai d'un mois. Il doit être formé dans les quinze jours de la publication du procès-verbal des élections et il peut émaner soit du Préfet, soit d'un membre

---

(1) V. S. 89.3.59 et fasc. Musée pédagogique, n° 110, pp.143-149.

du corps électoral que l'élu est appelé à représenter (1);

La décision du ministre pourra être déférée au Conseil d'Etat dans la quinzaine qui suivra sa notification.

2<sup>o</sup> *Recours direct devant le Conseil d'Etat*, faute par le ministre d'avoir prononcé dans le délai d'un mois.

Le préfet fait transcrire sur le registre des délibérations du Conseil les résultats des élections à la suite desquelles ont été nommés membres du Conseil départemental ou adjoints à ce Conseil les conseillers généraux, les instituteurs et les institutrices publiques, les deux membres de l'enseignement privé. Les décisions ministérielles désignant les deux inspecteurs de l'enseignement primaire y sont également transcrites.

#### 4<sup>o</sup> DURÉE DU MANDAT.

A ce sujet la loi du 30 octobre 1886 (art. 45) dit que « les membres élus du Conseil départemental le sont pour trois ans et qu'ils sont rééligibles ». Le décret du 12 novembre 1886 fixe le délai (deux mois, art. 9) dans lequel il est pourvu aux vacances qui

---

(1) Sur ce point, l'art. 12 du décret précité a été modifié par le décret du 5 février 1899. Aux termes de l'ancien art. 12, l'élection ne pouvait être attaquée que par l'un des membres du corps électoral, non par l'administration préfectorale.

peuvent résulter de décès, démission ou toute autre raison (1) (entendons ici notamment l'admission à la retraite) Schmit, I, p. 66). Mais ni l'un ni l'autre de ces documents ne contient de dispositions relatives aux causes de cessation du mandat des instituteurs publics élus membres du Conseil départemental. Aussi la question se pose-t-elle de savoir, lorsque la situation de l'élu vient à changer, s'il peut ou non conserver le mandat qui lui a été confié.

Avant la loi du 14 juillet 1901, l'on s'était demandé si l'instituteur, directeur d'une école primaire comptant au moins trois classes au moment de son élection, demeurerait membre du Conseil départemental lorsqu'il était appelé à diriger une école de moins de trois classes. M. Léopold Faye, ministre de l'Instruction publique, questionné à ce sujet à la Chambre des députés (séance du 14 janvier 1888) avait répondu formellement « que le déplacement ne pouvait avoir pour effet et pour résultat d'infirmier le mandat électif conféré à l'instituteur ». La loi du 14 juillet 1901, qui a conféré l'éligibilité à tous les instituteurs et à toutes les institutrices titulaires, a enlevé tout intérêt à la question. Il n'y a même point à prévoir le cas où l'instituteur titulaire redeviendrait stagiaire, puisque la rétrogradation de classe ne figure

---

(1) Dans ce cas le mandat du nouvel élu prend fin à l'expiration de la période triennale en cours (Décret précité art. 9).

pas au nombre des peines disciplinaires prévues dans l'enseignement primaire.

Mais deux autres situations peuvent se présenter :

a) Un instituteur public régulièrement élu membre du conseil départemental en qualité de directeur ou de professeur d'une école primaire supérieure, cesse d'appartenir à l'administration de l'Instruction publique pour relever de l'administration du commerce par suite de la transformation de l'école qu'il dirige en école pratique de commerce et d'industrie. Du même coup son mandat prend-il fin et doit-il être considéré comme démissionnaire ?

On répond affirmativement en se fondant sur l'art. 4 du décret du 16 mars 1880 qui dispose que l'acceptation par un membre élu au Conseil supérieur de l'instruction publique ou au Conseil académique d'une fonction qui ne lui conserve pas l'éligibilité dans la catégorie spéciale où il s'est placé, donne lieu à vacance.

Cette disposition semble pouvoir être appliquée par analogie aux instituteurs élus membres du Conseil départemental. En effet, il est difficile d'admettre qu'une personne puisse continuer de représenter les instituteurs alors qu'elle ne serait plus éligible parce qu'elle a cessé d'appartenir à l'instruction publique, et qu'elle peut avoir à soutenir des intérêts différents de ceux des instituteurs qui l'avaient élue (Schmit, ouvr. cité, t. III, p. 14).

b) Un instituteur, élu membre du Conseil départ-

temental, *conserve-t-il son mandat s'il obtient un congé d'un an pour raisons de convenances personnelles ?*

Le Conseil supérieur, dans un arrêt du 21 juillet 1900 (affaire Mauger) (1), a implicitement réglé ce cas en refusant de reconnaître l'électorat à une institutrice qui était en congé.

L'art. 64 de la loi du 30 octobre 1886 ne l'attribue en effet aux instituteurs titulaires que « s'ils sont en exercice ». Or, nous l'avons déjà vu (Voir ci-dessus, p. 37), la loi du 14 juillet 1901 modifiant l'art. 44 de la loi organique a eu pour résultat d'établir une concordance absolue entre les électeurs et les éligibles.

L'instituteur en congé est donc inéligible au Conseil départemental. N'étant plus électeur ni éligible, l'instituteur en congé ne peut conserver son mandat car il est conforme au droit commun des fonctions électives qu'on ne puisse les conserver quand on devient incapable de les solliciter. (Schmit. ouvrage cité, t. III p. 14).

### Représentants de l'enseignement privé

Nous savons que pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant l'enseignement privé, deux membres de cet enseignement « l'un laïque et

---

<sup>\*</sup> (1) Voir *Bulletin administratif du Ministère de l'Instruction publique*, année 1900, n° 1428, p. 271.

l'autre congréganiste élus par leurs collègues respectifs sont adjoints au Conseil départemental » (loi du 30 octobre 1886, art. 44).

#### 1<sup>o</sup> ELECTORAT

Ainsi s'exprime la loi organique. Il résulte de ce texte que l'électorat est plus étendu dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public. Pour être électeur, il suffit d'appartenir à l'enseignement privé, laïque ou congréganiste. Directeurs et adjoints, directrices et adjointes ont le même droit de vote, sous les seules conditions d'appartenir à une des écoles rangées par l'article premier de la loi parmi les établissements d'enseignement primaire; de remplir les conditions de capacité exigées par l'art. 4 de la même loi (1), et par l'art. 1 de la loi du 16 juin 1881 (2) sur les titres de capacité (décret du

---

(1) Nul ne peut être directeur ou adjoint chargé de classe dans une école primaire publique ou privée s'il n'est français et s'il ne remplit, en outre, les conditions de capacité fixées par la loi du 16 juin 1881 et les conditions d'âge établies par la présente loi.

Toutefois les étrangers remplissant les deux ordres de conditions précitées sont admis à jouir des droits civils en France, peuvent enseigner dans les écoles privées, moyennant une autorisation donnée par le ministre après avis du Conseil départemental. (Loi du 30 octobre 1886, art. 4).

2<sup>o</sup> Loi du 16 juin 1881. art. 1<sup>er</sup>. — Nul ne peut exercer les fonctions d'instituteur ou d'institutrice titulaire, d'instituteur adjoint chargé d'une classe ou d'institutrice adjointe chargée d'une classe dans une école publique ou libre, sans être pourvu du brevet de capacité pour l'enseignement primaire.

Toutes les équivalences admises par le paragr. 2 de l'art. 25 de la loi du 15 mars 1850 sont abolies.

12 novembre 1886, art. 5); enfin d'être inscrit sur les listes électorales établies conformément aux articles 2 et 5 du décret du 12 novembre 1886.

Où les embarras commencent à surgir, c'est lorsqu'il s'agit de déterminer *la catégorie*, (laïque ou congréganiste), *dans laquelle doivent être rangés certains instituteurs qui tour à tour ont pu être considérés comme congréganistes ou laïques*.

Aux termes, en effet, du décret du 12 novembre 1886, il est dressé pour les membres de l'enseignement privé deux listes *différentes* d'électeurs, l'une pour les laïques, l'autre pour les congréganistes.

Soit tout d'abord un instituteur privé qui appartient au clergé *séculier*, c'est-à-dire qui est prêtre. Il vote naturellement avec les instituteurs laïques, car il ne fait partie d'aucune congrégation malgré son caractère ecclésiastique.

Soit maintenant *un instituteur congréganiste ou ancien congréganiste qui exerce dans une école privée laïque*. Suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat (23 décembre 1887), consacrant une décision ministérielle, l'instituteur privé n'étant électeur qu'en tant qu'il appartient à une école, *participe nécessairement comme électeur au caractère de cette école*, et vote avec le personnel dont il fait partie. Par conséquent, l'instituteur qui, après la dissolution de sa congrégation, exerce dans une école privée *laïque*, figurera sur la liste des instituteurs *laïques*.

Pour déterminer le caractère laïque ou congréga-

niste d'une école primaire privée, il convient de se reporter au dossier remis à l'Inspecteur d'Académie, à l'appui de la déclaration d'ouverture de l'établissement. On sait qu'aux termes de la loi du 30 octobre 1886 (art. 38) le déclarant doit produire avec sa déclaration une copie des statuts de l'association à laquelle il appartient.

Ce principe paraît très simple. Cependant son application donne lieu à des difficultés en ce qui concerne les écoles congréganistes fermées en exécution des lois des 1<sup>er</sup> juillet 1901 et 7 juillet 1904, puis *rouvertes postérieurement par d'anciens instituteurs congréganistes invoquant la sécularisation*. Sur quelle liste doivent être inscrits les anciens directeurs d'écoles congréganistes sécularisés, soit que poursuivis devant les tribunaux correctionnels pour infraction aux lois précitées, ils aient été condamnés ou, au contraire, acquittés, soit qu'ils n'aient été l'objet d'aucune poursuite judiciaire ?

L'établissement fermé ayant cessé d'exister légalement comme école congréganiste, il y a lieu, tout d'abord, de décider que le directeur et, par suite, tout le personnel attaché à l'établissement, *doivent être rayés de la liste des électeurs congréganistes*.

En ce qui concerne l'inscription de ces maîtres sur la liste des électeurs laïques, il importe de faire une distinction :

a) Ne doivent pas figurer sur la liste les anciens instituteurs congréganistes *condamnés* : ils ont perdu

la qualité de congréganistes et n'ont pas légalement acquis la qualité de laïques.

b) Au contraire, doivent y être portés les congréganistes sécularisés *qui n'ont été l'objet d'aucune poursuite* et ceux qui, poursuivis, ont été *acquittés* par les tribunaux de première instance, à la condition que les délais d'appel soient expirés. Car jusqu'à leur qualité est indéterminée. Si le congréganiste est déféré à la Cour sur appel du ministère public, tant que la décision d'appel n'est pas intervenue, il ne peut figurer sur aucune des deux listes d'électeurs : il n'est plus congréganiste il est vrai, mais sa qualité d'instituteur laïque est encore contestable ; elle est, pour employer l'expression juridique, en suspens. (Voir Gobron, ouvrage précité, p. 61, 62).

## 2<sup>o</sup> ELIGIBILITÉ

Dans l'enseignement privé, comme dans l'enseignement public, *tous les électeurs sont éligibles*. (Loi du 30 octobre 1886, art. 44). Comme dans l'enseignement public encore, ils doivent être en exercice, cette condition résulte implicitement de l'expression « élus par leurs collègues respectifs » qui se trouve dans la loi. Aussi un ancien membre de l'enseignement privé ne saurait-il être valablement élu.

## 3<sup>o</sup> OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Nous avons déjà dit que pour l'élection des membres de l'enseignement privé appelés à siéger

au Conseil départemental, il est dressé deux listes d'électeurs, l'une pour les laïques, l'autre pour les congréganistes. Toutes les dispositions qui régissent l'établissement, la révision, la publicité des listes de l'enseignement public ainsi que les recours prévus leur sont applicables (décret du 12 novembre 1886, art. 5).

#### 4<sup>o</sup> DURÉE DU MANDAT.

Ainsi que nous l'avons déjà remarqué, la loi n'a indiqué de cause de cessation du mandat que pour les Conseillers généraux; elle n'a rien prévu en ce qui concerne les instituteurs publics et privés. Il peut arriver cependant que l'instituteur privé élu au Conseil départemental renonce à l'enseignement. Devant le silence des textes, nous pensons qu'il faut se reporter à la situation qui est faite aux membres élus du Conseil supérieur par le décret du 16 mars 1880 (art. 3 *in fine*) (1) et en raisonnant par analogie le considérer comme démissionnaire. (Tel est l'avis de MM. Gobron et Schmit, ouvr. cités.)

Pour la même raison, ne peut, d'après nous, continuer à siéger au Conseil départemental l'instituteur privé congréganiste *dont la congrégation a été sup-*

---

(1) L'acceptation par un membre élu d'une fonction qui ne lui conserve pas l'éligibilité dans la catégorie spéciale où il s'est placé, donne lieu également à vacance. Il est alors pourvu au remplacement de ce membre dans le même délai de trois mois. (Décret du 16 mars 1880, art. 3).

*primée et l'école fermée* en exécution de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

S'il est sécularisé, et à ce titre, soit ouvre une école nouvelle, soit continue à exercer dans l'ancienne, il est considéré (voir ci-dessus, p. 51) désormais comme instituteur laïque. C'est-à-dire qu'il n'a plus qualité pour représenter les instituteurs qui l'ont élu et dont il n'est plus le collègue: il doit être pourvu à son remplacement dans le délai de deux mois conformément à l'article 9 du décret du 12 novembre 1886. Et il ne pourrait siéger désormais au Conseil que si le délégué des instituteurs *laïques* privés ayant démissionné en sa faveur, il était désigné pour le remplacer.

---

## FONCTIONNEMENT

---

Le Conseil départemental siège à la Préfecture. Il se réunit au moins une fois par trimestre, mais le Préfet peut toujours le convoquer selon les besoins du service (loi du 30 octobre 1886, art. 48). Nous verrons par la suite qu'en certaines circonstances (examen de l'opposition à l'ouverture d'une école privé), sa réunion s'impose dans un délai déterminé.

Le jour de la réunion est fixé par le président; à la convocation est joint l'ordre du jour (décret du 18 janvier 1887, art. 146). Aucun texte de loi ne fixe la date extrême à laquelle devront être adressées les convocations. Mais la circulaire du 28 mars 1907 (1)

---

(1) Circulaire aux Préfets du 28 mars 1907. — « Mon attention a été appelée sur l'usage qui s'est établi dans quelques départements de donner » communication sur place aux membres du Conseil départemental qui » en font la demande, huit jours avant la séance, des propositions concernant les promotions au choix, récompenses honorifiques, nomination de délégués cantonaux, qui doivent être soumises au Conseil. » Cette communication me paraît de nature à faciliter la tâche des

accordant aux membres du Conseil un délai de huit jours en vue de la communication de certains dossiers, il paraît indiqué qu'entre leur envoi et la réunion doit exister un intervalle d'au moins une semaine.

La présidence, avons-nous déjà dit, appartient au Préfet, qui ne peut se faire remplacer. En son absence l'Inspecteur d'Académie, vice-président de droit, la prend. Quand l'un et l'autre sont empêchés, la séance est présidée par le plus ancien des membres présents (décret du 18 janvier 1887, art. 147). Le Conseil nomme son secrétaire qui est généralement un des inspecteurs primaires en résidence au chef-lieu. Pour la conservation de ses archives, il n'existe pas de greffier spécial : la garde en est confiée au greffe du Conseil de Préfecture.

*Non-publicité des séances.* — Les séances du Conseil départemental *ne sont pas publiques* (loi précitée, art. 60). Au premier abord, cette précaution de la loi peut sembler superflue. Une distinction s'impose en effet au point de vue de la tenue de leurs séances entre les tribunaux de droit commun et les tribunaux administratifs. Pour les premiers, le principe de la *publicité*, formellement exprimé dans la

---

» membres du Conseil qui sont ainsi mis à même de se prononcer sur ces questions en pleine connaissance de cause.

» Je ne fais en conséquence aucune objection à ce que vous acceptiez cette pratique.

» Je vous laisse d'ailleurs le soin d'apprécier s'il ne serait pas possible de l'étendre à d'autres matières d'ordre administratif sur lesquelles le Conseil départemental est appelé à délibérer. »

constitution de 1791(1), a toujours été admis sous tous les régimes. Pour les seconds, au contraire, il est de règle « qu'en l'absence de dispositions spéciales de la « loi », ils ne peuvent, même de leur propre autorité, ouvrir leurs séances au public. Pour ce motif, dans un jugement qui eut à l'époque un grand retentissement, le Conseil d'Etat a annulé une décision d'une commission municipale scolaire, laquelle avait fait procéder à des débats publics sur une demande d'excuse formée par l'intéressé (C. d'Etat, 16 mars 1883, affaire de la Commission de Lavaur). La publicité des séances du Conseil d'Etat a été établie par une ordonnance du 2 février 1831 et celle des Conseils de Préfecture par le décret du 30 novembre 1862 (2).

Pourquoi dès lors cette mention expresse de la non-publicité contenue dans l'article 60? Vraisemblablement à cause du droit de juridiction disciplinaire dont est investi le Conseil départemental. Telle est du moins l'opinion soutenue au Sénat dans la séance du 25 février 1886, par le rapporteur répondant à un discours très documenté de M. Bathie en faveur de la publicité : la publicité, dit-il en substance, aggrave la peine de l'instituteur frappé; dès lors, il était nécessaire d'apporter dans la loi la précision indispensable pour la rendre impossible en toutes

---

(1) « En toute matière ou civile ou criminelle, les plaidoiries, rapports » et jugements seront publics, et tout citoyen aura le droit de défendre » sa cause lui-même, soit verbalement, soit par écrit. »

(Constitution de 1791, art. 14.)

(2) Voir l'arrêt du 16 mars 1883 dans : *Musée pédagogique*, fasc. 110, p. 85.

circonstances. Sur ce point, il n'y a d'ailleurs nulle différence entre le Conseil départemental et les autres conseils universitaires (supérieur et académique) (1).

Ne peuvent donc assister au jugement des affaires contentieuses ou disciplinaires que les intéressés et leurs conseils dans les cas prévus par la loi ; ne peuvent être admises aux séances consacrées à l'étude des affaires administratives que les personnes dûment appelées pour être entendues à titre consultatif.

Mais la publicité d'une séance ne résulte pas seulement du caractère privé de cette séance. Elle se manifeste encore dans la communication au public, par la voie de la presse, d'un compte rendu rédigé ou inspiré par un des membres du Conseil. Cette hypothèse n'a pas été prévue par la loi. L'art. 148 du décret du 18 janvier 1887 ne vise que la communication des procès-verbaux des séances qui ne doit être faite, sauf autorisation spéciale du Préfet, qu'aux conseillers départementaux.

La divulgation des travaux du Conseil par l'un de ses membres est-elle susceptible d'une *sanction légale* ? Nous ne le pensons pas. La loi, si elle interdit la publicité des séances, n'édicte aucune mesure propre à en assurer le secret. En l'absence de toute prescription, on ne voit point quelles peines seraient applicables.

Les peines disciplinaires de l'art. 30 de la loi du 30 octobre 1886 visent la faute professionnelle de

---

(1) Voir le discours de M. Batbie dans *Musée pédagogique*, fasc. 10, pp. 500 et suiv.

l'instituteur, non sa qualité de membre du Conseil départemental. Il paraît aussi très difficile de considérer les conseillers départementaux comme des magistrats, à raison des fonctions judiciaires dont ils sont investis et de leur faire application des articles 48 et suivants de la loi de 1810 sur la discipline des cours et tribunaux : ils ne sont pas tenus en effet de s'engager par serment à garder le secret de leurs délibérations. Enfin l'art. 378 (1) du Code pénal pourrait-il être invoqué ? Il vise les avocats, les prêtres et les médecins. A la rigueur, il s'appliquerait à des fonctionnaires, voire même aux membres du Conseil départemental, mais à la condition d'établir que les délibérations du Conseil, par cela même qu'elles ne sont pas publiques, sont secrètes. Or, autres choses sont en droit la publicité des séances et le secret des délibérations.

S'il est possible que le Conseil devienne dépositaire de secrets dont la divulgation pourrait devenir un délit, en principe ses délibérations dont il est dressé procès-verbal, dont la communication est autorisée en certains cas et dont il ne peut être fourni expédition, ne sont pas secrètes. Par conséquent leur divul-

---

(1) « Les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé ainsi que » les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou profession des secrets qu'on leur confie, qui, » hors des cas où la loi les oblige à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six » mois et d'une amende de cent francs à cinq cents francs. » (Code Pénal, » art. 378).

gation ne saurait constituer un délit, et, toute regrettable qu'elle puisse être parfois, elle échappe à toute mesure de répression.

D'autre part, faut-il s'étonner outre mesure que les membres du Conseil directement intéressés par leur situation soit de délégués du personnel, soit de représentants des populations, à faire connaître leur vote ou leur attitude dans telle affaire, aient la tentation de publier tout ou partie des délibérations du Conseil ! Nous jugeons donc très sage la décision ministérielle qui dispense de toute autorisation la publication par un membre du Conseil d'un compte-rendu des séances, sous la réserve que cette publication est faite sous sa propre responsabilité (Lettre ministérielle du 11 décembre 1905) (1).

*Délibérations et décisions.* — Les délibérations du Conseil départemental ne sont valables que si la moitié plus un des membres sont présents. (Loi du 30 octobre 1886, art. 49). C'est là une prescription commune à tous les Conseils de l'enseignement. Sa violation peut entraîner la nullité de la décision du Conseil départemental. (Arrêt Conseil supérieur, 21 juillet 1905). Et l'omission, dans le procès-verbal de la séance, du visa constatant son accomplissement est également susceptible de vicier la décision rendue. (Arrêts Conseil supérieur, 6 janvier 1887 et 21 juillet 1888) (2).

---

(1) Voir A. Lantenois, op. cité p. 21.

(2) Voir les textes des arrêts du Conseil supérieur cités dans cet ouvrage, dans Schmit, *Les Arrêts du Conseil supérieur*, 1887-1905, 3 vol (Berger-Levrault), pourvus de tables chronologiques

Les décisions sont rendues au vote par mains levées, sauf dans les affaires disciplinaires où le scrutin secret est de rigueur (décret du 18 janvier 1887, art. 150). En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. (Loi du 30 octobre 1886, art. 49). Le rapprochement de ces deux textes permet de faire deux remarques :

1<sup>o</sup> Si le vote par mains levées est la règle dans toutes les affaires non disciplinaires, il n'est pas interdit au Conseil d'employer à leur sujet un autre mode de votation. (Déclaration du Ministre, Chambre des députés, séance du 14 janvier 1888). Il suffit que ce mode n'empêche pas une majorité de se dégager, notamment dans le cas d'opposition à l'ouverture d'une école privée. (Conseil supérieur, 18 décembre 1905, affaire Rigal.)

2<sup>o</sup> N'existe-t-il pas une sorte de contradiction entre la disposition du décret du 18 janvier 1887 (art. 150) prescrivant le vote au scrutin secret pour les affaires disciplinaires et le principe posé par la loi du 30 octobre 1886 qu'en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante ? On s'accorde à répondre non (voir Gobron et Schmit, ouvrages précités, p. 71 et 104) : un décret ne peut faire échec aux dispositions formelles de la loi. Lorsque dans le vote relatif à une affaire disciplinaire, il y a partage des voix, le président est tenu de faire savoir dans quel sens il a voté. Telle est également la doctrine adoptée pour les décisions du Conseil supérieur relatives aux

affaires contentieuses. (Décret du 11 mars 1898, art. 12, par. 4).

Les fonctions de membre du Conseil départemental sont gratuites. Cependant *une indemnité de déplacement est accordée aux inspecteurs primaires et aux délégués des instituteurs et institutrices résidant hors du chef-lieu du département.* (Loi précitée, art. 47.)

Les délégués des membres de l'enseignement privé y ont-ils droit ? La réponse affirmative n'est pas douteuse, si l'on se reporte aux débats parlementaires et en particulier à une déclaration catégorique à la tribune du Sénat du rapporteur, M. Dide (séance du 29 mars 1886). Le décret du 12 novembre 1886 (art. 13) a fixé cette indemnité à quatre francs par jour de séance et dix centimes par kilomètre pour l'aller et le retour (1).

*Présence des représentants de l'enseignement privé.*  
— Aux termes de l'article 44 de la loi du 30 octobre 1886, « deux membres de l'enseignement privé, l'un laïque, l'autre congréganiste, élus par leurs collègues respectifs » sont adjoints au Conseil départemental pour le règlement des affaires contentieuses ou disciplinaires intéressant l'enseignement privé. Leur absence non justifiée, notamment lorsque rien ne prouve qu'ils ont été convoqués, entraîne la nullité de la décision pour irrégularité de la procédure. (Conseil supérieur, affaire Cohendet, 21 juillet 1888) : le Conseil supérieur a affirmé ce principe en maintes circonstances.

---

(1) Voir séance Sénat du 29 mars 1886 dans *Musée pédagogique*, fasc. 11, p. 295.

Mais depuis la réorganisation du Conseil départemental, est intervenue la loi du 7 juillet 1904 qui, dans son article 1<sup>er</sup>, *interdit l'enseignement de tout ordre et de toute nature aux congrégations*, et dans son article 3 a décidé la suppression des établissements d'instruction congréganistes, à l'exception de ceux « uniquement destinés à des enfants hospitalisés auxquels il serait impossible pour des motifs de santé « ou autres de fréquenter une école publique ».

En ce qui concerne les représentants de l'enseignement congréganiste, deux cas peuvent donc se présenter : ou bien des écoles congréganistes existent encore dans le département, soit à titre transitoire, soit en vertu de l'exception indiquée par l'art. 3, ou bien toutes auront été supprimées.

Dans le premier, ces écoles doivent avoir un représentant au Conseil départemental et sa présence est nécessaire pour la validité des décisions intéressant l'enseignement privé.

Dans le second, une conclusion contraire s'impose. La suppression des écoles privées congréganistes, comme on l'a déjà exposé (Voir ci-dessus, page 51) enlève la qualité de congréganistes aux instituteurs qui les dirigeaient, et à celui d'entre eux qu'ils avaient élu au Conseil départemental. La décision prise en son absence ne saurait donc être entachée d'irrégularité, puisque cette absence ne résulte pas d'une négligence administrative, mais de *la suppression du corps électoral* par le fait de la mise en vigueur

d'une loi. La législation de l'instruction primaire fournit d'ailleurs un exemple d'une abrogation de même nature. La loi de finances du 21 mars 1885 a supprimé les crédits affectés aux facultés de théologie catholique. Ces établissements ayant été supprimés en fait n'ont plus de représentants au Conseil supérieur, quoique le paragraphe 6 de l'art. 1 de la loi du 27 février 1880 n'ait jamais été abrogé formellement. Personne n'a néanmoins soutenu que l'absence d'un professeur titulaire de théologie catholique vicie les arrêts rendus par le Conseil supérieur (Schmit, ouv. cité, t. III, page 11).

Il peut arriver aussi qu'au moment de la réunion du Conseil, les délégués de l'enseignement privé, laïques ou congréganistes, décédés ou démissionnaires, n'aient pu être remplacés parce que l'élection, faite dans les délais réglementaires, n'a pas donné de résultat. La décision prise dans ces conditions est-elle nulle de plein droit ? Le Conseil supérieur, après avoir pendant un certain temps, admis comme excuse le fait que l'élection n'avait donné aucun résultat a fini par adopter une doctrine plus restrictive (affaires Gasc, 21 juillet 1903 et Pary, 21 juillet 1905.) Il a été décidé que lorsque le scrutin n'a permis de proclamer aucun résultat, *il doit être procédé à de nouvelles élections dans un court délai* (affaire Pary (1).

---

(1) Dans l'affaire Pary il s'était écoulé un espace de onze mois entre les élections infructueuses et le jugement du Conseil départemental. (Schmit, t. III, p. 365.)

Cependant si le Conseil se réunit avant l'expiration des délais fixés par la loi pour ces élections, l'absence du représentant de l'enseignement privé rend nulle la décision intervenue (affaire Robert, 23 juillet 1903).

*Règles de procédure.* — Les règles de procédure devant le Conseil départemental varient suivant qu'il s'agit d'affaires disciplinaires ou d'affaires contentieuses. A l'occasion, nous examinerons séparément celles qui sont applicables à chacune de ces deux catégories. Il est cependant possible de dégager dès maintenant les principes généraux qui dominent la procédure du Conseil départemental.

Ce sont d'abord *les principes communs à la procédure administrative*. D'après MM. Berthélemy (*Traité élémentaire de droit administratif*, 5<sup>e</sup> édition, 1908) et Laferrière (*Traité de jurisprudence administrative et des recours contentieux*, t. I), ils se ramènent à deux essentiels :

1<sup>o</sup> La procédure est *écrite*. Sur cette procédure, le juge instructeur ou le rapporteur fait à son tour un rapport écrit, et c'est sur ce rapport que la décision est rendue. On entend bien les avocats des parties, mais seulement à titre de complément des pièces écrites. Le débat oral ne peut introduire aucun élément nouveau, de même qu'il ne peut être versé au dossier de pièces dont l'intéressé et son conseil n'ont pas eu connaissance (Conseil supérieur, affaire Ertus, 11 décembre 1902).

2<sup>o</sup> La procédure est *simple et économique*. — « On  
« n'y voit pas de ces pièces que les fonctionnaires char-  
« gés de la procédure multiplient inutilement, char-  
« geant ainsi le perdant d'impôts et de frais super-  
« flus..... De plus tout acte de la procédure civile doit  
« recevoir l'authenticité d'un officier public. C'est  
« par huissier que les décisions et les pièces se signi-  
« fient, et chaque signification donne lieu à des formes  
« et à des grimoires auxquels les parties ne compren-  
« nent rien, mais dont elles paient les frais.

« En matière administrative, les pièces sont commu-  
« niquées au greffe *sans déplacement* ; les décisions sont  
« notifiées par la voie administrative, c'est-à-dire sans  
« complication, et *sans dépens* (Berthélemy) (1). »

Enfin à ces deux principes, la jurisprudence constan-  
tante du Conseil supérieur a ajouté le suivant : *toutes*  
*les formalités* qui constituent des garanties pour les  
justiciables doivent être *strictement observées*, et le  
Conseil départemental, même sur la demande des in-  
téressés ne peut ni les abrégier ni les simplifier  
(affaire Aly, 6 janvier 1887).

---

(1) *Traité élémentaire de droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., p. 932.

## ATTRIBUTIONS

---

Les attributions du Conseil départemental sont généralement peu ou mal connues, même des intéressés. Il suffit pour s'en rendre compte de lire les manifestes adressés à la veille des élections, à leurs collègues, par les instituteurs et les institutrices candidats. Certains d'entre eux ne le cèdent en rien par l'ampleur des ambitions, par l'abondance et la générosité des promesses, aux programmes des futurs députés : y trouvent place l'amélioration des traitements et des retraites, la réorganisation de la hiérarchie universitaire, la fusion des trois ordres d'enseignement etc..... Le Conseil départemental, faut-il le dire, est loin de pouvoir résoudre ces questions complexes qui relèvent d'un parlement. Il n'en a pas moins des attributions nombreuses et variées dont le caractère hétérogène s'explique par les rôles divers que des régimes politiques très différents ont voulu lui faire jouer. On peut les classer en quatre sortes : 1<sup>o</sup> administratives ; 2<sup>o</sup> pédagogiques ; 3<sup>o</sup> contentieuses ; 4<sup>o</sup> disciplinaires. Remarquons dès maintenant que toutes ses décisions n'ont pas la

même valeur. Certains ne constituent que de simples avis; d'autres, pour être exécutoires, ont besoin de l'approbation ministérielle; quelques-unes enfin (de beaucoup les moins nombreuses) sont exécutoires par elles-mêmes.

## I

### ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES

#### A. — Attributions à l'égard de l'enseignement public

Dans cette partie, nous envisagerons les attributions du Conseil départemental dans les questions relatives aux *établissements* et au *personnel*.

##### 1<sup>o</sup> ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Le rôle du Conseil départemental se manifeste d'une manière prépondérante dès la création. Aux termes de la loi du 30 octobre 1886 (art. 13), il est en effet chargé de déterminer, après avoir pris l'avis des conseils municipaux et sous réserve de l'approbation du Ministre :

Le nombre,

La nature,

Le siège des écoles publiques de tout degré qu'il y a lieu de maintenir dans chaque commune.

Quels établissements sont compris dans cette expression assez vague d'« écoles publiques de tout degré » ? Les circulaires des 8 février 1888 et 27 mai 1888 classent les écoles publiques en deux catégories :

1<sup>o</sup> Les écoles *obligatoires* dont la création et l'entretien sont légalement imposés à la commune. Nous y reviendrons longuement plus loin.

2<sup>o</sup> Les écoles *facultatives*. La commune n'est pas tenue de les créer, mais si elles ont été régulièrement créées, elles doivent être entretenues au même titre et dans les mêmes conditions que les écoles ordinaires. Dans cette catégorie, on peut encore distinguer : les écoles *conventionnellement obligatoires*, c'est-à-dire celles pour lesquelles la commune sollicite le secours de l'Etat en s'engageant à les entretenir pendant la durée prévue par les décrets des 4 février 1888 et 16 mars 1891 (1) (écoles maternelles établies dans les communes de plus de 2.000 âmes et ayant au moins 1.200 habitants de population agglomérée, classes enfantines, écoles primaires supérieures, cours complémentaires, écoles manuelles d'apprentissage),

---

(1) Décret du 16 mars 1891 (art. 1<sup>er</sup>). — L'approbation ministérielle requise par l'art. 13 de la loi du 30 octobre 1886 ne sera donnée pour les *écoles maternelles* et les *classes enfantines* que si la commune s'est engagée à inscrire pendant dix ans au moins au nombre des dépenses obligatoires les dépenses qui lui incombent pour ces établissements en vertu de la loi du 14 juillet 1889.

L'engagement sera seulement de cinq ans pour les *écoles primaires supérieures* et les *cours complémentaires*, conformément à l'art. 5, § 3 de la loi du 15 juillet 1889, ainsi que pour les écoles *professionnelles* régies par la loi du 11 décembre 1880.

et les écoles *purement facultatives* (écoles maternelles autres que celles indiquées ci-dessus, écoles de filles dans les communes qui n'ont pas plus de 400 âmes) qui ne peuvent être subventionnées par l'Etat.

Or, toutes ces écoles communales sans exception, depuis les écoles obligatoires jusqu'aux écoles purement facultatives, sont au même degré des écoles publiques, la loi (loi du 30 octobre 1886, art. 2) ayant réservé le nom d'écoles privées aux établissements fondés et entretenus par des particuliers ou des associations. *Leur création est décidée par le Conseil départemental* après avis conforme du Conseil municipal et sous réserve de l'approbation ministérielle. La seule différence de traitement, à ce point de vue, entre les deux catégories, c'est que le Conseil départemental ne peut créer d'autorité une école facultative (circ. 27 mai 1888) alors que pour une école obligatoire, il peut passer outre à cet avis.

Occupons-nous donc de la création des *écoles légalement obligatoires*. La loi en mentionne trois, sauf le cas où le Conseil départemental autoriserait exceptionnellement une commune à se réunir à une ou plusieurs autres pour l'établissement et l'entretien d'une école à frais communs. Ce sont :

a) *L'école mixte unique dans la commune.* — Toute commune doit être pourvue au moins d'une école publique. Toutefois, le *Conseil départemental* peut, sous réserve de l'approbation ministérielle, autoriser

une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école (Loi du 30 octobre 1886, art. 11) : le consentement de toutes les communes intéressées doit être unanime. (Décret du 7 avril 1887, art. 22.)

Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées (le consentement de l'une d'entre elles au moins est nécessaire). En cas de divergence, elle peut être prescrite par décision du *Conseil départemental*. (Loi précitée, art. 11.)

b) *L'école spéciale de garçons ou de filles*. — Lorsque la commune ou la réunion de communes compte 500 habitants et au dessus, elle doit avoir une école spéciale de filles, à moins d'être autorisée par le *Conseil départemental* à remplacer cette école spéciale par une école mixte. (Loi précitée, art. 11.)

c) *L'école de hameau*. — Toute commune est tenue de pourvoir à l'établissement de maisons d'école dans les hameaux ou centres de population éloignés du chef-lieu ou distants les uns des autres de trois kilomètres et réunissant un effectif d'au moins vingt enfants d'âge scolaire. (Loi du 20 mars 1883, art. 8). La circonscription de ces écoles de hameau peut s'étendre sur plusieurs communes (Loi du 30 octobre 1886, art. 12). Le *Conseil départemental*, armé sur ce point de pouvoirs exceptionnels, a le droit de constituer d'of-

fice cette circonscription scolaire malgré l'avis contraire des conseils municipaux; et si elle compte 500 habitants au moins celui de créer une école spéciale de filles malgré l'avis des mêmes conseils. (Décret du 7 avril 1887, art. 23 et 24). Il peut même, concurremment avec l'inspecteur d'académie ou le ministre, provoquer l'instruction de l'affaire.

Dans le cas présent comme dans celui de l'art. 11 (réunion de plusieurs communes pour l'entretien d'une école) les communes intéressées contribuent aux frais de construction et d'entretien de l'école dans des proportions déterminées par les conseils municipaux et, en cas de désaccord, par le préfet, après avis du *Conseil départemental* (Loi précitée, art. 12).

#### PROCÉDURE EN MATIÈRE DE CRÉATION

La procédure à suivre devant le Conseil départemental en matière de création d'école a été fixée par le décret du 7 avril 1887. En voici les prescriptions essentielles :

La demande de création ne peut être portée devant le Conseil départemental que par le Préfet (sur la demande du Conseil municipal s'il s'agit d'une école facultative).

Lorsque, sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, le Préfet reconnaît qu'il est nécessaire de créer des écoles ou des classes destinées à l'enseignement primaire public et dont l'établissement donne

lieu à une dépense obligatoire pour la commune, il invite le maire à provoquer une délibération du Conseil municipal, dans le délai d'un mois, sur la création proposée. Si le Conseil municipal a émis un avis favorable, le Préfet saisit le Conseil départemental, dans sa plus prochaine session. Si au contraire il repousse la création proposée ou s'il n'a pas délibéré dans le délai d'un mois, le Préfet saisit, s'il y a lieu, le Conseil départemental, après avoir consulté la délégation cantonale.

Le Préfet notifie au Maire la décision du Conseil départemental approuvée par le ministre et ordonne la création de l'école ou de la classe. Il prescrit en même temps la convocation du Conseil municipal pour qu'il ait à délibérer, dans le plus bref délai, sur les moyens de pourvoir à l'établissement de l'école ou de la classe et au logement des maîtres.

#### ROLE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DANS LA DÉTERMINATION DU NOMBRE, DE LA NATURE, DU SIÈGE DES ÉCOLES.

Le droit reconnu par l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886 au Conseil départemental de déterminer le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de chaque commune peut sembler exorbitant au premier abord. La circulaire du 27 mai 1888 le justifie très heureusement :

Le législateur, dit-elle en substance, soucieux de ne pas substituer en toutes circonstances son action

à celle des autorités locales n'a pas voulu réglementer uniformément cette matière d'après des échelles fixes de population ou de distance. Cependant pouvait-il d'autre part laisser à l'entière discrétion des municipalités le soin d'offrir à tous les enfants les moyens indispensables d'instruction ? D'où l'intervention légitime du Conseil départemental qui devient en la circonstance « une sorte de jury départemental des intérêts scolaires... de tribunal arbitral chargé d'examiner une à une les situations locales, d'ouvrir une enquête, d'étudier les propositions des Conseils municipaux et, cela fait, de déclarer, non d'après les textes, mais d'après le bon sens et la bonne foi, combien il faut au moins d'écoles ou de classes dans telle commune pour que l'obligation scolaire n'y soit pas lettre morte, pour qu'il y ait possibilité matérielle de recevoir et d'instruire tous les enfants d'âge scolaire. »

C'est le Conseil départemental qui, examen fait de la situation scolaire au point de vue topographique, numérique, économique, est juge des trois questions suivantes :

1<sup>o</sup> Il est juge du *nombre minimum d'écoles* ou de *classes* dont l'établissement est *rigoureusement obligatoire*. De là, le droit de créer d'office les écoles et les classes nécessaires (1); de là le droit corres-

---

(1) L'art. 12 du décret du 27 mai 1888 visant la loi du 20 mars 1883 refuse au Conseil départemental le droit de créer d'office des écoles

pendant de *supprimer* les écoles ou classes inutiles. L'art. 36 de la loi de finances du 30 mai 1889 l'autorise à supprimer « malgré l'avis contraire des conseils municipaux et sous réserve de l'approbation ministérielle, un emploi d'instituteur ou d'institutrice dans les écoles qui, ayant deux classes, reçoivent moins de 50 élèves; trois classes, moins de 80 élèves; quatre classes, moins de 120 élèves; cinq classes, moins de 160 élèves; six classes, moins de 200 élèves. » Mesure très sage qui, appliquée avec fermeté, permettrait une répartition plus conforme à l'équité des postes d'adjoint et viendrait à bout des puériles résistances inspirées aux municipalités par la vanité de clocher (1).

2<sup>o</sup> Il est juge de la *nature* de ces écoles, c'est-à-dire qu'il décide s'il convient d'établir des écoles mixtes ou des écoles spéciales à chaque sexe, à une ou à plusieurs classes, des écoles de plein exercice ou des écoles de demi-temps, des écoles ordinaires ou des écoles de hameau ou même des classes enfantines.

---

de hameau, s'il n'y a pas un groupe de 20 élèves au moins habitant à 3 kilom. d'une école.

En ce qui concerne la détermination du nombre des maîtres attachés aux écoles ou pour mieux dire du nombre des classes, la base de cette fixation se trouve dans le chiffre maximum des élèves indiqué pour chaque classe par les instructions ministérielles (50, d'après l'instruction du 18 janvier 1887, art. 17). La jurisprudence admet pourtant que le Préfet ne commet pas un excès de pouvoir lorsqu'il approuve une délibération du Conseil départemental portant la création d'un emploi d'instituteur-adjoint dans une commune, bien que ce nombre ne soit pas atteint (Conseil d'Etat, 15 juin 1896. V. arrêts Conseil d'Etat 1856, p. 499).

(1) PICHARD, *Nouveau Code de l'Instruction primaire*, 29<sup>e</sup> édit., p. 581.

Il a donc qualité pour prononcer, malgré l'avis contraire du Conseil municipal et sous réserve de l'approbation du ministre, la suppression de l'école de filles du chef-lieu d'une commune de 500 habitants et au-dessus lorsque, par suite de l'établissement dans ladite commune d'une ou plusieurs écoles de hameau créées dans les conditions de la loi du 20 mars 1883, la circonscription scolaire du chef-lieu a été réduite de telle sorte qu'une école mixte peut y suffire (avis du Conseil d'Etat, 27 juin 1888) (1).

3<sup>o</sup> Il est enfin juge du *siège* de ces écoles ou classes ; ce qui signifie qu'il décide après enquête s'il y a lieu de les grouper sur un seul point ou de les répartir sur plusieurs dans différents quartiers de la ville, dans différentes sections de la commune. Ainsi défini, le siège se distingue de l'*emplacement* qui est désigné par la municipalité et accepté par l'autorité académique. Mais il ~~peut~~ arriver que le changement d'emplacement projeté dans une ville de quelque importance entraîne et préjuge la question du siège de l'école, aussi le Conseil départemental doit-il toujours être appelé à vérifier l'effet de ce changement (avis du Conseil d'Etat, 2 juillet 1889) (2).

Le Conseil départemental, avons-nous dit, ne peut établir ou maintenir d'autorité une école facultative ; tout ce qu'il peut faire, lorsque la municipalité en a décidé la suppression, c'est d'en reporter l'effet à la prochaine rentrée des classes (circulaire 8 février 1888). Par contre, il a le droit de supprimer, malgré

---

(1) V. *Musée pédagogique*, Documents scolaires, fasc. 110, p. 289.

(2) V. ————— p. 296.

l'avis des conseils municipaux, ceux des établissements qui donnent lieu à une dépense *conventionnellement obligatoire* pour la commune, et dont le traitement du personnel est payé par l'Etat (écoles publiques de filles établies avant la loi de 1886 dans une commune de plus de 400 et de moins de 500 habitants; écoles maternelles et classes enfantines). L'avis du Conseil d'Etat (31 mai 1894) qui lui donne ce pouvoir se fonde sur ce fait que les écoles mentionnées dans cette catégorie n'ont nullement été assimilées par l'art. 15 de la loi du 30 octobre 1886 aux écoles rendues obligatoires en vertu de l'art. 11 de la même loi, et que par suite l'accord des autorités qui ont concouru à leur création (municipalité, conseil départemental, ministre) est nécessaire pour en assurer le maintien (1).

## ROLE DU CONSEIL DANS L'INSTALLATION DES ÉCOLES

Tel est le rôle considérable du Conseil départemental en matière de création ou de suppression d'écoles. Intervient-il également dans leur *installation*? Oui, en trois circonstances qui englobent d'ailleurs la presque généralité des cas.

1<sup>o</sup> Lorsque la commune a formé une demande de secours concernant une construction, ou des travaux de grosses réparations, appropriation, agrandissement, le Conseil départemental est appelé à donner son avis sur cette demande, conformément à l'art.

---

(1) Voir *Bulletin ad. M. I. P.*, n<sup>o</sup> 1.116, p. 562.

48 de la loi du 30 octobre 1886 (1). Avant de se prononcer, il aura naturellement à examiner les plans et devis qui l'accompagnent, à vérifier si le local, par ses dispositions diverses, répond aux exigences de l'hygiène et des bonnes mœurs, notamment aux prescriptions essentielles de l'Instruction du 18 janvier 1887.

2<sup>o</sup> Lorsque le local offert par la commune tant pour la tenue de l'école que pour l'habitation des instituteurs n'est pas jugé convenable par l'inspecteur primaire (décret du 18 janvier 1887, art. 13), le Préfet statue après avis du Conseil départemental. Il en est de même quand le local scolaire a cessé de convenir à sa destination. Le Préfet, sur le rapport de l'inspecteur d'Académie, après avis du Conseil départemental, met la commune en demeure de faire approprier le local, et en cas de refus peut en interdire l'usage.

3<sup>o</sup> Lorsqu'il s'agit de l'établissement d'office d'une école, c'est-à-dire lorsque la création d'une école légalement obligatoire ayant été décidée, le Conseil municipal refuse de prendre les mesures nécessaires pour en assurer l'installation, le Conseil départemental est appelé à donner son avis (lequel n'engage pas le Préfet) d'abord sur l'opportunité d'une construction, puis sur le choix d'un emplacement. Ici

---

(1) Loi du 30 octobre 1886, art. 48: « Le Conseil départemental donne son avis sur les secours et encouragements à accorder aux écoles primaires..... »

le Conseil départemental ne possède plus un pouvoir de décision. Son intervention est admise à titre de garantie pour la commune qui, sans lui serait privée de toute représentation même indirecte auprès du pouvoir central. (Loi du 10 juillet 1903.)

#### PENSIONNATS PUBLICS

L'autorisation de tenir un pensionnat est accordée aux instituteurs et aux institutrices publics par le Conseil départemental, après avis *conforme* du Conseil municipal (décret du 18 janvier 1887, art. 15). Cette autorisation peut toujours être retirée dans les mêmes formes, c'est-à-dire par le Conseil départemental sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie et après avis du Conseil municipal (même décret, art. 16).

#### ÂGE D'ADMISSION AUX CLASSES ENFANTINES

Le ministre a décidé que, pour faciliter dans les communes de moins de 2.000 habitants la transformation des écoles maternelles en classes enfantines, le Conseil départemental pourrait à titre exceptionnel, s'il juge la mesure utile, fixer à trois ans au lieu de quatre, l'âge d'admission à ces classes (circulaire de 20 mars 1887).

#### ÉCOLES PRIMAIRES SUPÉRIEURES

Le Conseil départemental rédige le règlement intérieur de ces établissements (arrêté du 18 janvier 1887,

art. 32); il donne son avis sur la création des sections spéciales d'enseignement approprié aux besoins de de la région (décret du 26 juillet 1910) et sur l'opportunité de la réunion dans un même groupe de l'école primaire supérieure et de l'école élémentaire (décret du 18 janvier 1887, art. 30). Il peut encore dans les écoles de plein exercice et dans les écoles de deux ans dont l'effectif dépasse 150 élèves, ou qui sont placées sous la même direction qu'une école primaire élémentaire comptant plus de trois classes, par une décision soumise à l'approbation du Ministre, décharger le directeur de cours, sauf en ce qui concerne la morale et l'instruction civique (décret du 14 août 1893, art. 1.)

Au sujet de l'enseignement primaire supérieur, son intervention se manifeste surtout *dans l'attribution et dans la répartition des bourses*. Ces bourses ne sont conférées par le préfet, sous l'autorité du ministre, qu'après l'avis du Conseil départemental (décret du 18 janvier 1887 art. 46). A cet effet, le Conseil prend communication des dossiers immédiatement après l'examen; puis il dresse une *liste de présentation* comprenant un nombre de candidats double au moins du nombre des bourses entières attribuées au département (arrêté du 18 janvier 1887, art. 50). S'il existe plusieurs écoles primaires supérieures dans le département, il donne son avis sur la *répartition* par le Préfet du contingent des boursiers accordé au département entre les divers éta-

blissements (arrêté précité, art. 53). Enfin la *déchéance* de bourse est de même subordonnée à son avis (décret précité, art. 51).

#### ÉCOLES NORMALES

Elles échappent entièrement à l'autorité du Conseil départemental. Il n'est appelé à statuer que sur la fixation de l'effectif à admettre en première année au moment du concours d'entrée (Décret précité, art. 69.)

#### VACANCES

C'est le Conseil départemental qui fixe l'époque des *grandes vacances* des écoles maternelles (arrêté du 24 juillet 1905) ainsi que des écoles primaires élémentaires (règlement modèle du 18 janvier 1887). Il est en même temps chargé d'attribuer aux instituteurs et aux institutrices qui ont fait des classes de vacances, un cours d'adultes ou des conférences populaires ou qui ont activement contribué au fonctionnement des œuvres complémentaires de l'Ecole, le congé supplémentaire d'une ou deux semaines au maximum que le ministre accorde chaque année.

#### 2<sup>o</sup> ATTRIBUTIONS A L'ÉGARD DU PERSONNEL

Le Conseil départemental détermine le nombre des écoles publiques auxquelles, d'après le nombre des élèves, *il doit être attaché un adjoint*, et, dans chaque classe le nombre de ces adjoints (loi précitée, art.

24 et 48). Il peut en même temps *dispenser de classe* un directeur ou une directrice d'école primaire élémentaire, dans les conditions du décret du 2 août 1890, et après avis du Conseil municipal. Sa décision sur ce point est soumise, en exécution de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886, à l'approbation du ministre.

Il peut permettre, à titre provisoire, à un instituteur de *diriger une école mixte*, à la condition qu'il lui soit adjoint une maîtresse de couture. Cette décision, toujours révocable, doit être motivée et renouvelée à l'occasion de chaque nomination; aussitôt après la séance, une copie de la délibération est adressée au ministre (loi précitée, art. 6; circulaire ministérielle du 24 juillet 1906).

Il peut encore, par dérogation aux restrictions de l'art. 6, paragraphe 2 de la loi du 30 octobre 1886, autoriser à *enseigner à titre d'adjointes dans les écoles de garçons* des femmes qui ne sont ni épouse, ni sœur, ni parente en ligne directe du directeur (loi précitée, art. 6, § 3).

Le Conseil départemental autorise les instituteurs publics à exercer les fonctions de *secrétaires de mairie* (loi précitée, art. 25). Cette autorisation n'est plus seulement, comme autrefois, une simple formalité, depuis que s'est introduite dans la plupart des départements une habitude, en quelque sorte légitimée par l'usage et par une certaine tolérance de

l'administration supérieure, (1) tendant à la défense des droits du secrétaire contre la parcimonie des municipalités. L'instituteur postulant joint à sa demande une note indiquant, avec la population de la commune, les divers avantages attachés au secrétariat de la mairie; puis le Conseil, après examen de ces renseignements et avis de l'inspecteur d'académie, prie le Préfet, si l'indemnité lui semble insuffisante, d'insister auprès de la municipalité en vue de son relèvement dans une proportion convenable.

Le Conseil départemental joue enfin à l'égard du personnel le rôle d'une *commission de classement*, appelée à donner son avis dans toutes les questions relatives à l'avancement et aux récompenses. C'est ainsi :

Qu'il dresse chaque année la liste d'admissibilité *aux fonctions d'instituteurs et d'institutrices titulaires* (loi précitée, art. 27) (2) et qu'il donne son

---

(1) Voir sur ce sujet une lettre du Ministre de l'Instruction publique à l'Inspecteur d'Académie du Doubs, (Lantenois, *Le Conseiller départemental*, p. 66).

(2) Nul ne peut être nommé instituteur titulaire s'il n'a fait son stage de deux ans au moins dans une école publique ou privée, s'il n'est pourvu du certificat d'aptitude pédagogique, et s'il n'a été porté sur la liste d'admissibilité aux fonctions d'instituteur dressée par le Conseil départemental, conformément à l'art. 27.

Le temps passé à l'Ecole normale compte, pour l'accomplissement du stage, aux élèves-maîtres à partir de 18 ans et aux élèves-maîtresses à partir de 17 ans.

Des dispenses de stage peuvent être accordées par le Conseil départemental (Loi du 30 octobre 1886, art. 23).

avis sur les dispenses de stage qui peuvent être accordées par le ministre pour la titularisation.

Qu'il donne son avis sur les *récompenses honorifiques* à accorder au personnel des écoles publiques et qui sont décernées par le Ministre le 14 juillet de chaque année (loi précitée, art. 48; arrêté du 18 janvier 1893). Ces récompenses sont la mention honorable, la médaille de bronze et la médaille d'argent. Il ne faut pas les confondre avec les décorations universitaires (palmes d'officier d'académie, rosette de l'instruction publique) auxquelles peuvent prétendre aussi les instituteurs privés et qui ne sont pas soumises au Conseil départemental. Parmi ces récompenses, la dernière — la médaille d'argent — a une valeur exceptionnelle, à son attribution est attachée une rente viagère de cent francs. Aussi le Conseil départemental est-il souvent consulté à son sujet : tout d'abord il délègue deux de ses membres à la commission spéciale établie par l'art. 19 de la loi du 19 juillet 1889 pour examiner les propositions de l'inspecteur d'académie; en second lieu, il donne son avis pour cette récompense comme pour les autres; enfin, comme l'allocation devient caduque en cas de démission ou de révocation, il lui appartient d'apprécier la valeur des raisons de santé mises en avant pour motiver la démission (loi du 19 juillet 1889, art. 45).

Qu'il dresse les listes de présentation des maîtres

à proposer pour l'*avancement au choix* (décret du 17 juillet 1895).

Ces listes préparées par l'Inspecteur d'académie, en réunion des inspecteurs primaires, sont ensuite soumises au Conseil départemental qui arrête définitivement l'*ordre de présentation* des candidats. La circulaire du 6 septembre 1895 trace ainsi qu'il suit le rôle du Conseil départemental en cette délicate matière :

« S'il n'a pas la faculté d'ajouter ni de supprimer  
« un nom sur les listes qui lui sont soumises par l'Ins-  
« pecteur d'académie sans le consentement de celui-  
« ci, il a le pouvoir le plus absolu de modifier dans  
« le sens qu'il juge convenable, l'ordre de mérite sou-  
« mis à son approbation. L'administration n'a pas  
« le droit de lui communiquer les dossiers des maîtres  
« dont elle a la garde, mais elle a le devoir de le rensei-  
« gner de la manière la plus complète sur les mérites  
« professionnels des candidats. À cet égard, chaque  
« membre du conseil peut, en séance, poser toute  
« question qui lui paraît de nature à éclairer son ju-  
« gement. Le rang de présentation a une impor-  
« tance si décisive pour l'avancement au choix (surtout  
« lorsque l'assemblée délibérante ignore comme dans  
« le cas présent le nombre de promotions qui pourra  
« être accordé) qu'aucun de ceux qui sont chargés de  
« la déterminer ne doit craindre de provoquer un débat  
« sur telle ou telle candidature. Sans doute l'Inspec-  
« teur d'Académie apportera au Conseil un travail

« mûrement étudié, des propositions sûres, des listes  
« déjà bien ordonnées; mais entre des maîtres dont la  
« valeur est presque égale, le choix peut facilement  
« s'égarer. Telle qualité, tel mérite particulier de l'un  
« auront pu passer inaperçus, qui lui auraient donné un  
« avantage sur un ou plusieurs de ses concurrents;  
« telle légère infériorité d'un autre aura pu rester  
« dans l'ombre, qui lui aura fait perdre un rang ou  
« deux. Le rôle du Conseil départemental sera de  
« mettre en valeur toutes ces nuances, de faire res-  
« sortir tous ces points minutieux de détails, de  
« manière que, ces délibérations terminées, chaque  
« candidat occupe rigoureusement sur la liste de  
« présentation le rang exact qui lui est dû. C'est donc  
« en suivant l'ordre de la liste arrêtée par le Conseil  
« départemental que le préfet devra prononcer les  
« promotions aux choix dans les limites du nombre  
« que j'aurai fixé pour chaque classe ».

## **B. — Attributions à l'égard de l'enseignement privé**

Le Conseil départemental peut *dispenser un cours privé pour les adultes ou les apprentis* de tout ou partie des conditions exigées par la loi pour l'ouverture des écoles privées (loi du 30 octobre 1886, art. 8).

Il peut autoriser les écoles privées à *recevoir des enfants des deux sexes*, alors qu'il existe au même lieu une école publique ou privée spéciale aux filles (loi précitée, article 36).

Il peut, par application du parag. 3, article 6 de la loi du 30 octobre 1886, autoriser un instituteur privé à *diriger une école mixte*; d'après la déclaration du rapporteur à la chambre des députés (séance du 13 novembre 1883), le titre I de la loi s'applique aux écoles privées comme aux écoles publiques (1).

Il détermine le nombre maximum des élèves internes qui peuvent être admis dans le local affecté au *pensionnat* et le nombre des maîtres nécessaires pour la surveillance de ces élèves (décret du 18 janvier 1887, art. 173). Dans plusieurs départements il est arrivé que les conseils départementaux ou ont refusé de fixer le nombre des pensionnaires, ou, au lieu de fixer ce nombre, ont fait opposition à l'ouverture de l'école pour motif tiré de l'insuffisance des locaux. Ces décisions ont toujours été annulées par le Conseil Supérieur qui, en vertu d'une jurisprudence constante, dénie au Conseil départemental le droit de faire opposition et considère que le refus de statuer sur le nombre des internes équivaut à une opposition (Voir notamment affaires Pincemin et Chamart. — Schmit, ouvr. cité, I, p. 247-248).

Il donne son avis sur les demandes formées par les *étrangers* à l'effet d'être autorisés à enseigner dans les écoles privées (loi du 30 octobre 1886, art. 4). — Ces étrangers doivent remplir plusieurs conditions : 1<sup>o</sup> être admis à jouir de leurs droits civils en France; 2<sup>o</sup> remplir les conditions de capacité et d'âge

---

(1) Voir *Musée pédagogique*, fasc. n<sup>o</sup> 1 (Loi sur l'organisation de l'enseignement primaire), p. 104.

exigées par la loi. En outre, l'autorisation qui leur est ainsi accordée est une autorisation spéciale à un établissement nommément désigné. En cas de changement de fonction ou d'école, l'étranger sera tenu de se pourvoir d'une nouvelle autorisation (circulaire ministérielle du 13 novembre 1888).

## II

### ATTRIBUTIONS PÉDAGOGIQUES

Ces attributions sont l'objet d'indications très vagues dans la loi du 30 octobre 1886. On ne peut que le regretter, car le Conseil départemental par sa composition éclectique, par le contact permanent de la plupart de ses membres avec les populations est qualifié pour donner des avis éclairés dans l'organisation pédagogique des écoles et dans l'adaptation de l'enseignement aux besoins régionaux. Et qui sait si ses réserves sur certaines mesures hâtivement imposées n'auraient pas prévenu des mécomptes, dissipé des illusions, empêché le vote de lois inappliquées et difficilement applicables !

Le Conseil départemental, aux termes de la loi du 30 octobre 1886 (art. 16 et 48) arrête ou plutôt contrôle l'organisation pédagogique des diverses catégories d'établissements d'enseignement primaire élémentaire. A cet effet, il a charge de veiller :

---

(1) La circulaire du 13 novembre 1888 (V. *Bulletin adm. M. I. P.*, n° 829, p. 667) se fonde sur un avis du Conseil d'Etat du 30 octobre 1888 (V. *Musée pédagogique*, fasc. 110, pp. 293 et suiv.).

1<sup>o</sup> — A l'application des *programmes officiels*. — Ces programmes prévus par les articles 1 (écoles maternelles) et 17 (écoles primaires) de l'arrêté du 18 janvier 1887, ont été annexés au dit arrêté (annexes E et F). Dans plusieurs départements ils ont été refondus, développés ou précisés par les Conseils départementaux en conformité avec les nécessités locales. C'est là une excellente mesure qu'il serait bon de généraliser, car sur certains points (dessin, gymnastique, sciences physiques et naturelles) ils ne répondent plus aux progrès de la science et du mouvement pédagogique.

Il est arrivé d'ailleurs quelquefois — beaucoup trop rarement à notre gré — (notamment en 1898 pour l'enseignement agricole et l'enseignement nautique) que les Conseils départementaux ont été directement invités par le ministère à modifier les programmes en vigueur. Pour notre part nous n'aurions vu nul inconvénient à ce qu'on les consultât dans les questions importantes de la réorganisation des écoles normales et des écoles primaires supérieures. Ils n'ont, semble-t-il qu'une tendance trop inarquée à se désintéresser des problèmes de pédagogie et d'enseignement.

2<sup>o</sup> — A l'application des *méthodes préconisées par le Conseil supérieur*. — Ici encore le rôle du Conseil départemental est purement nominal. Les seules méthodes dont il est chargé de contrôler l'application sont vraisemblablement pour les écoles

primaires celles qui sont exposées en tête des programmes de 1887, dont il est parlé ci-dessus, et pour les écoles maternelles celle qui est développée dans la circulaire du 22 février 1905. Il appartient à l'inspection d'apprécier le parti qu'en tirent les maîtres, et l'on peut se demander dans quelle mesure et de quelle manière le Conseil départemental aurait qualité pour en juger l'emploi.

3<sup>o</sup> — A l'application des *règlements édictés par le conseil supérieur* (art. 48, § 3 et 4) et qui portent également la date du 18 janvier 1887. Nous aimerions à penser qu'en cette matière la liberté d'action laissée au Conseil départemental est plus considérable. Il n'en est rien : les règlements départementaux élaborés par lui doivent être conformes à ces règlements modèles; ainsi l'a décidé un arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 décembre 1904. On reconnaît cependant au Conseil départemental le droit de régler l'organisation des études surveillées. Vivement contesté tout d'abord, ce droit a été consacré par l'arrêté ministériel du 26 juillet 1905 et définitivement confirmé par une décision du Conseil d'Etat (12 juillet 1907) qui en fait une conséquence naturelle du pouvoir que lui attribue la loi d'« arrêter les règlements relatifs au régime intérieur des établissements d'instruction primaire » (loi du 30 octobre 1886, art. 48, § 4) (1).

4<sup>o</sup> — A l'organisation de l'*inspection médicale*, prévue à l'art. 9 de la loi du 30 octobre 1886, laquelle est confiée à des médecins inspecteurs communaux ou

---

(1) Voir *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1904, p. 823.  
— — — 1907, p. 673.

départementaux agréés par le Préfet (loi précitée, art. 9, décret du 18 janvier 1887, art. 141).

#### DRIT DE CONTROLE ET D'INSPECTION

Le Conseil départemental *donne son avis sur les réformes* qu'il juge utile d'introduire dans l'enseignement; il *délibère sur les rapports et propositions* de l'Inspecteur d'Académie, des délégués cantonaux et des commissions municipales scolaires. Il entend et discute tous les ans un *rapport général de l'Inspecteur d'académie* sur l'état et les besoins des écoles publiques et sur l'état des écoles privées. Ce rapport et le procès-verbal de la discussion sont envoyés au Ministre de l'Instruction publique (loi précitée, art. 48).

Le Conseil départemental peut déléguer au tiers de ses membres le droit d'*entrer dans tous les établissements d'instruction* primaire, publics ou privés du département. Toutefois les écoles privées ne pourront être inspectées par les instituteurs et les institutrices publics qui font partie du Conseil départemental. Cette dernière réserve s'explique aisément par des raisons d'impartialité, mais il faut bien dire qu'elle est presque superflue, ce droit d'inspection ne s'exerçant pas dans la pratique.

Le Conseil départemental peut désigner un ou plusieurs délégués résidant au chef-lieu de chaque canton (délégués cantonaux) pour *surveiller les écoles publiques et privées*, et il détermine les écoles parti-

culièrement soumises à la surveillance de chacun d'eux. Ces délégués correspondent avec le Conseil départemental auquel ils adressent des rapports; ils peuvent aussi, s'ils n'en font pas partie, assister à ses séances avec voix consultative pour les affaires contentieuses intéressant les écoles de leur circonscription (loi précitée, art. 52).

Enfin il a le droit d'inviter à comparaître devant lui tout *membre d'une commission scolaire* qui aura manqué à trois séances consécutives et, dans le cas où les explications fournies ne seraient pas satisfaisantes, de le déclarer démissionnaire (loi précitée, art. 58).

A prendre à la lettre des textes relatifs au droit de contrôle et d'inspection du Conseil départemental, on s'imaginerait aisément qu'il exerce une influence capitale dans la vie scolaire de notre pays. Partageant le contrôle de l'enseignement avec les autorités universitaires; chargé d'assurer l'application d'un des principes primordiaux de notre société démocratique, l'instruction obligatoire, il disposerait d'une action supérieure à celle de n'importe quel autre conseil administratif. La réalité est toute différente! Le Conseil départemental n'exerce jamais son droit d'inspection. Il ne révoque point les membres des Commissions scolaires, car il est difficile de supprimer.... ce qui n'existe pas. Quant aux délégations cantonales malgré le sang nouveau qu'on a essayé de leur infuser dans ces dernières années, elles sont sans nul doute, très éloignées de répondre à l'idéal de leurs créateurs.

## DROIT D'ÉMETTRE DES VŒUX

Des diverses attributions pédagogiques du Conseil départemental, notamment de son droit de contrôle et d'inspection, résulte certainement un autre droit que l'on ne peut contester, bien qu'il ne soit nulle part expressément reconnu par la loi, c'est celui d'émettre des vœux.

A quoi servirait en effet, au Conseil départemental la faculté de *proposer des réformes* ou de *discuter le rapport général* de l'Inspecteur d'académie (loi du 30 octobre 1886, art. 48, § 7 et 8) s'il ne lui était permis d'exprimer ses souhaits et de faire connaître ses désirs? Ainsi d'ailleurs, l'entend la circulaire ministérielle du 4 juin 1903. Elle ne conteste pas le droit de vœu, elle en règle l'usage. Se basant sur un avis de la section permanente du Conseil supérieur (2 avril 1897 et 27 mai 1903), elle invite les Préfet à tenir la main à ce que les vœux émis se rapportent exclusivement à des questions d'enseignement.

Tout vœu formé par un membre du Conseil devra être communiqué à l'avance au Préfet qui le portera à l'ordre du jour. « Si cependant en séance un vœu « étranger à l'enseignement était déposé, le Président « aurait à poser la question préalable et aucune mention ne pourrait être faite au procès-verbal des paroles prononcées à ce sujet. »

Malgré cette restriction dont il serait puéril de se dissimuler la gravité, le Conseil départemental pos-

sède ici un avantage marqué sur le Conseil supérieur. A ce dernier, en effet, le droit d'émettre des vœux n'est pas reconnu. Un membre de cette assemblée avait émis à la session de 1896 une proposition tendant à affirmer le droit pour le Conseil supérieur d'émettre des vœux et à provoquer les mesures nécessaires à leur instruction. Renvoyée à la section permanente, elle ne fut pas acceptée. En rendant compte de cette décision à la session du Conseil de janvier 1897, le ministre la justifia par les considérations suivantes : Sauf quand il rend des arrêts, le Conseil supérieur est un corps consultatif non un corps délibérant. Or c'est un principe de notre droit public qu'un corps consultatif n'a pas le droit d'initiative. Les lois ont placé l'initiative là où la constitution a placé la responsabilité. Responsable devant les représentants du pays, le ministre doit garder sa responsabilité pleine et entière, il ne saurait ni la déplacer ni l'amoinvrir (GOBRON, *Législation et jurisprudence de l'enseignement primaire*, 3<sup>e</sup> édition, p. 38, note).

### III

#### ATTRIBUTIONS DISCIPLINAIRES

Le Conseil départemental constitue le premier degré de la juridiction de l'enseignement primaire (public et privé).

## ENSEIGNEMENT PRIVÉ.

Pour toutes les fautes ayant un caractère disciplinaire, les membres de l'enseignement privé relèvent exclusivement du Conseil départemental : ni l'Inspecteur d'Académie ni aucune autre autorité universitaire n'ont le droit de les frapper. D'après les lois et décrets en vigueur, ils peuvent être traduits devant le Conseil départemental, pour trois motifs principaux.

1<sup>o</sup> Inobservation des prescriptions de la loi du 28 mars 1882 relatives soit à la tenue du registre d'appel qui constate pour chaque classe du matin et du soir l'absence des élèves inscrits ; soit à l'envoi, à la fin de chaque mois, d'un extrait de ce registre au maire et à l'inspecteur primaire avec l'indication du nombre des absences et des motifs invoqués (art. 10 et 11).

2<sup>o</sup> Non-exécution des mesures prescrites par le Conseil départemental dans l'intérêt des mœurs et de la santé des élèves (décret du 18 janvier 1887, art. 174).

3<sup>o</sup> Faute grave dans l'exercice des fonctions, ou fait d'inconduite et d'immoralité (loi du 30 octobre 1886, art. 41).

Si les deux premiers motifs sont extrêmement précis et visent une faute bien déterminée, il n'en est pas de même du troisième. Sans doute il arrivera parfois que le Conseil départemental aura à se prononcer sur des

faits d' « inconduite ou d'immoralité » au sens ordinaire de ces mots; mais le plus souvent il se trouve en présence de fautes contraires à la « morale professionnelle ». Que faut-il entendre par là ? Invité à s'expliquer sur la portée de l'article 41, le rapporteur de la loi au Sénat (séance du 20 février 1886) se contenta de montrer l'existence d'une *moralité professionnelle* spéciale à l'instituteur : « Il n'est, disait-il, « personne qui ne sente que tel acte commis par un « homme du monde trouvera peut-être grâce devant « l'opinion, tandis qu'il sera reproché très sévèrement « avec beaucoup de raison à un instituteur. » Et ce serait une tentative vaine de notre part que d'essayer d'énumérer tous les cas pouvant constituer une atteinte à cette moralité. C'est là une question d'espèces. Il semble cependant possible de dégager des diverses décisions rendues par le Conseil supérieur en la matière quelques indications assez nettes. D'après la Haute Assemblée est en effet coupable :

a) L'instituteur privée qui, dans l'exercice de ses fonctions

— *Viole sciemment une prescription réglementaire importante* : tenue négligée du registre du personnel et du registre des pensionnaires (1), fait de recevoir dans une école maternelle ou une classe enfantine des enfants d'âge scolaire en vue de faire échec à la

---

(1) C. S. 26 juillet 1908, 7 juillet 1910.

loi sur l'obligation (1), introduction dans la classe d'ouvrages interdits par le Conseil supérieur (2).

— *Fait preuve d'une grande négligence* : fait pour une directrice d'abandonner la direction de son école à une auxiliaire (3), de ne pas demeurer dans son établissement et par suite de n'exercer personnellement aucune surveillance effective (4), de ne pas surveiller les élèves pendant la durée de ses repas alors qu'elle a une adjointe capable de la remplacer (5) etc....

b) L'instituteur privé qui par sa conduite publique ou privée donne l'exemple de la désobéissance aux lois du pays ou de l'encouragement au désordre : fait d'avoir pris part à une manifestation contre des agents de la force publique chargés de l'exécution d'une loi, ou de n'avoir rien tenté pour empêcher les enfants de s'y mêler (6); d'avoir distribué à des enfants des brochures politiques ou des placards injurieux à l'adresse d'élèves d'autres écoles (7); d'avoir incité les enfants de l'école laïque à brûler les livres mis entre leurs mains (8), etc....

*Exercice de l'action disciplinaire.* — Dans le cas

---

(1) C. S. 18 juillet 1905.

(2) C. S. id.

(3) C. S. 24 décembre 1904.

(4) C. S. 25 avril 1904.

(5) C. S. 8 juillet 1910 (*Bulletin adm. M. I. P.*, n° 1.938, p. 167).

(6) C. S. 16 juillet 1906, 18 juillet 1905.

(7) C. S. 15 janvier 1898.

(8) C. S. 8 juillet 1910 (*Bulletin adm. M. I. P.*, n° 1.938, p. 167).

prévu par l'article 11. de la loi du 28 mars 1882, le Conseil départemental est saisi par un rapport de la Commission scolaire et de l'inspecteur primaire.

S'il s'agit de l'un des faits prévus par l'art. du 30 octobre 1886 et de l'art. 174 du décret du 18 janvier 1887, l'instituteur est traduit devant le Conseil départemental sur la plainte de l'inspecteur d'académie.

*Pénalités.* — Les infractions à la loi du 28 mars 1882 (art. 11), sont punies de l'avertissement, de la censure, de la suspension pour un mois au plus, et en cas de récidive dans l'année scolaire, pour trois mois au plus. Quand le Conseil départemental prononce ces peines, il statue définitivement.

Les actes mentionnés à l'art. 41 de la loi du 30 octobre 1886 et à l'art. 174 du décret du 18 janvier 1887 peuvent entraîner l'application des peines suivantes : 1<sup>o</sup> la censure; 2<sup>o</sup> l'interdiction de la profession soit dans la commune soit dans le département où l'instituteur exerce; 3<sup>o</sup> l'interdiction à temps; 4<sup>o</sup> l'interdiction absolue. Dans le cas d'interdiction, appel peut toujours être interjeté devant le Conseil supérieur. En ce qui concerne la censure, lorsqu'elle frappe un instituteur public, elle peut être inscrite au *Bulletin des actes administratifs du département*; nul texte ne prévoyant cette mesure pour les membres de l'enseignement privé, une telle insertion, qui constituerait une aggravation de peine non autorisée, serait certainement illégale.

## ENSEIGNEMENT PUBLIC

Les membres de l'enseignement public qui peuvent être traduits devant le Conseil départemental sont les directeurs et directrices d'écoles primaires supérieures et d'écoles manuelles d'apprentissage, les professeurs d'Ecole primaire supérieure, les instituteurs et institutrices exerçant dans une école manuelle d'apprentissage, une école primaire supérieure ou une école primaire élémentaire.

Le Conseil départemental est saisi par un mémoire de l'*Inspecteur d'Académie* énonçant les faits incriminés et indiquant la peine dont l'application est demandée (décret du 4 décembre 1886, art. 1<sup>er</sup>). L'Inspecteur d'académie ne peut à ce sujet se borner à transmettre le rapport de l'inspecteur primaire (affaire Cauhapé, 29 décembre 1890). Le rapport de l'Inspecteur d'Académie peut avoir pour objet :

*Pénalités.* — 1<sup>o</sup> Le déplacement et la révocation d'un directeur, professeur d'Ecole primaire supérieure ou maître d'apprentissage (loi du 30 octobre 1886, art. 31), mesure prononcée par le ministre, après avis du Conseil départemental.

2<sup>o</sup> L'application d'une des peines disciplinaires prévues par l'art. 30 de la loi précitée. C'est-à-dire :

La censure prononcée par l'inspecteur d'académie après avis du Conseil départemental avec inscription ou non au *Bulletin des actes administratifs*.

La révocation d'un instituteur titulaire prononcée

par le Préfet, après avis motivé du Conseil départemental et sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie.

L'interdiction à temps et l'interdiction absolue prononcées par le Conseil départemental (loi du 30 octobre 1886, art. 32).

Ces dernières peines, sauf la révocation, sont applicables à tous les instituteurs appartenant au personnel de l'enseignement primaire : titulaires, stagiaires, et aux instituteurs suppléants employés à titre provisoire d'après le décret du 25 mai 1894.

Mais les titulaires seuls sont révoqués dans les conditions fixées par la loi. Les stagiaires ne sont pourvus que d'une simple délégation de l'Inspecteur d'Académie qui peut, de son propre gré, la leur retirer en cas de faute grave, sur l'avis motivé de l'inspecteur primaire (loi précitée, art. 26).

La loi du 15 mars 1850 (art. 33) donnait le droit au Préfet de suspendre l'instituteur public pour une durée de six mois au plus avec privation totale ou partielle de traitement. Cette disposition reprise dans le projet ministériel n'a pas été maintenue, sur la demande de M. Paul Bert (Chambre des députés, séance du 13 mars 1884) qui en a fait remarquer les inconvénients : elle entraîne la ruine ou la misère de l'instituteur, enfin c'est une peine trop grave pour être laissée à la disposition d'un fonctionnaire quelconque (1).

Cependant, dans les cas graves et urgents, l'Inspecteur d'Académie, s'il juge que l'intérêt d'une école

---

(1) Voir *Musée pédagogique*, fasc. 1, p. 622.

exige cette mesure, a le droit de prononcer la *suspension* provisoire d'un instituteur, pendant la durée de l'enquête disciplinaire, à la condition de saisir de l'affaire le *Conseil départemental* dans sa prochaine séance. Cette suspension n'entraîne pas la privation de traitement (loi du 30 octobre 1886, art. 33).

Remarquons enfin que la loi du 30 octobre 1886 ne comprend pas les *déplacements d'office* parmi les peines disciplinaires (1), du moins en ce qui concerne les instituteurs des écoles primaires élémentaires. Par une contradiction singulière, que n'expliquent nullement d'ailleurs les travaux préparatoires, il a été fait exception pour les directeurs des écoles primaires supérieures et des écoles manuelles d'apprentissage, et pour les instituteurs des écoles primaires supérieures pourvus du professorat (art. 31 et 24 de la loi du 30 octobre 1886), qui ne peuvent être déplacés sans l'avis du Conseil départemental.

La théorie du législateur de 1886, à savoir que le déplacement d'office ne constitue pas une peine disciplinaire (théorie déjà fort discutée à l'époque,

---

(1) Un préfet agit dans la limite de ses pouvoirs lorsqu'il prononce, pour nécessité de service, le changement d'un instituteur d'une commune à une autre commune sur la proposition de l'inspecteur d'académie, alors même que cette mesure a pour résultat de faire passer l'instituteur du cadre des écoles primaires supérieures dans celui des écoles primaires élémentaires.— Cette mesure peut être prise sans que le Conseil départemental ait été appelé à donner son avis, si l'instituteur déplacé n'est ni un directeur d'école supérieure, ni un instituteur d'école primaire supérieure pourvu du certificat d'aptitude au professorat. (C. d'Etat, affaire Bellocq, 30 mars 1906). — V. *Recueil Lebon*, 1906, p. 284.

puisque le projet P. Bert prévoyait en cas de déplacement d'office l'intervention de la section du personnel du Conseil départemental) est aujourd'hui universellement abandonnée. Le gouvernement a déposé à la Chambre des députés, dans la séance du 18 janvier 1906, un projet de loi tendant à établir en cas de déplacement d'office des instituteurs, des garanties analogues à celles prévues pour la révocation, et parmi lesquelles l'avis motivé du Conseil départemental. Ce projet n'est pas encore venu en discussion (1).

#### COMPÉTENCE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Le Conseil départemental étant un Tribunal administratif est soumis par là même à des règles de compétence spéciales; certaines se trouvent contenues dans la loi elle-même; les autres, de beaucoup les plus nombreuses, se dégagent de la jurisprudence.

1<sup>o</sup> Il y a des faits concernant les instituteurs publics ou privés qui *échappent à la compétence* du Conseil départemental :

a) Ceux qui sont prévus par l'art. 40 de la loi du 30 octobre 1886 (ouverture d'école sans remplir les conditions prescrites, sans avoir fait la déclaration exigée ou sans avoir observé les délais réglementaires),

---

(1) Dans une affaire toute récente où le Conseil d'Etat a eu encore à examiner une question de déplacement d'office, «le Commissaire du gouvernement, tout en concluant au rejet du recours, a formulé un vœu personnel en faveur du vote du projet de loi déposé en 1906 par M. Bienvenu-Martin alors ministre de l'Instruction publique ».

(Journal *Le Temps*, supplément 12 mars 1911).

Voir le projet P. Bert dans Gréard, *Législation*, V, p. 383.

ou l'art. 36 de la même loi (avoir admis concurremment dans son école des garçons et des filles); aux termes de la loi elle-même, ils relèvent des tribunaux correctionnels; la décision du Conseil départemental qui statue sur ces infractions est entachée de nullité (Affaires Delperié et Begon, 8 juillet 1897).

b) Ceux qui pourraient constituer une infraction à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association (affaire L..., 21 juillet 1905).

L'affaire jugée dans une première instance par le Conseil départemental peut être reprise quand un *fait nouveau* est révélé, l'intéressé n'est pas admis dans ce cas à invoquer l'autorité de la chose jugée (affaire Poudevigne, 23 juillet 1889). C'est là une différence essentielle avec le fonctionnement de la juridiction pénale qui ne peut, même en présence d'un fait nouveau, entreprendre la révision d'une affaire qu'en suivant une procédure compliquée.

2<sup>o</sup> *L'indépendance réciproque de l'action disciplinaire et de l'action publique* est en principe incontestée. Aussi reconnaît-on au Conseil départemental le droit de juger en matière disciplinaire une affaire, sans attendre que la juridiction pénale ait statué (affaire L..., 22 avril 1904). De même, le jugement rendu au criminel ne retire pas au Conseil départemental le droit d'apprécier les faits au point de vue de l'application d'une peine disciplinaire. Mais il faut distinguer suivant que l'accusé a été relaxé ou condamné par la juridiction criminelle. Dans le

premier cas le Conseil départemental peut, malgré l'acquiescement, retenir l'affaire et appliquer les peines disciplinaires dévolues à sa juridiction par la loi du 30 octobre 1886 (affaire M..., du 23 juillet 1889 et X., 23 mai 1902).

Dans le deuxième, si l'intéressé a été condamné « pour délit contraire à la probité ou aux mœurs », ou pour tout autre « avec privation totale ou partielle des droits civils et politiques », comme la condamnation entraîne de plein droit « l'incapacité de tenir une école publique ou privée ou d'y être employé » (1), le Conseil supérieur estime que le Conseil départemental ne peut plus intervenir pour prononcer la peine de l'interdiction dont l'application est devenue inutile. (Voir notamment affaire Delmas, 19 juillet 1892.) Avant la loi toute récente (17 juillet 1908), *relative au relèvement des peines en matière d'enseignement*, cette manière de voir s'expliquait par l'inégalité choquante qui existait au point de vue de la réhabilitation entre la personne interdite de plein droit après une condamnation pénale et celle qui avait encouru la peine de l'interdiction prononcée par un conseil administratif : dans le premier cas, en effet, la réhabilitation obtenue effaçait la peine avec toutes ses conséquences ; dans le second aucun pouvoir, en l'état de la

---

(1) Loi du 30 octobre 1886, art. 5 : Sont incapables de tenir une école publique ou privée ou d'y être employés etc.

législation existante, ne pouvait faire remise de la peine disciplinaire prononcée. Donc, en établissant la jurisprudence ci-dessus, le Conseil supérieur était favorable à l'instituteur condamné : il lui permettait de se relever de l'incapacité d'enseigner en obtenant sa réhabilitation. (Voir Schmit, ouv. déjà cité, t. I, p. 20, 98, 285).

Dans le même ordre d'idées, il faut prévoir le cas où la condamnation à l'emprisonnement a été prononcée sous le bénéfice des dispositions de la loi de sursis (26 mars 1891). Cette loi surseoit à l'exécution de la peine principale, mais elle laisse subsister toutes les peines accessoires et les incapacités qui résultent de la condamnation. Si aucune poursuite suivie de condamnation nouvelle n'est intervenue dans le délai de cinq ans, la condamnation est comme non avenue. Les incapacités prévues à l'art. 5 de la loi du 30 octobre 1886 se manifestent donc pendant cinq ans, et le Conseil départemental n'a pas à prononcer l'interdiction. Mais à l'expiration de ce temps, lorsque la peine est effacée, les incapacités qui en découlaient cessent de plein droit (art. 2 de la loi précitée). Le Conseil départemental pourrait alors examiner s'il convient ou non de prononcer l'interdiction des fonctions de l'enseignement.

3<sup>o</sup> Le Conseil départemental *ne peut appliquer d'autres peines* que celles qui sont inscrites dans la loi, telles que :

— l'interdiction temporaire d'enseigner dans un

département (Conseil Supérieur, affaire L..., 28 décembre 1892) ou une commune (affaire M..., 23 avril 1904).

— l'interdiction d'enseigner dans un arrondissement (affaire G., 14 janvier 1898).

et il ne peut, à l'égard des peines prévues, faire application de la loi de sursis (1).

4<sup>o</sup> Il ne saurait non plus sévir contre une personne *n'appartenant à aucun titre à l'enseignement* (affaire Péloin, 14 janvier 1899). Dans l'affaire ci-dessus mentionnée, le sieur P..., supérieur religieux, mais non directeur légal de l'école, avait eu une attitude inconvenante à l'égard de l'inspecteur primaire. Peut-être aurait-il pu être poursuivi devant le tribunal correctionnel pour outrages à un magistrat dans l'exercice de ses fonctions, en vertu de l'art. 224 du Code pénal, mais l'absence de la qualité d'instituteur l'enlevait à la juridiction du Conseil départemental.

5<sup>o</sup> Enfin le Conseil départemental ne peut *statuer simultanément* à l'égard d'un certain nombre de personnes prévenues de faits similaires mais entre les-

---

(1) La question s'est posée de savoir si la loi de sursis du 26 mars 1891 est applicable en matière disciplinaire, notamment aux peines que peuvent prononcer les juridictions universitaires telles que conseils d'universités, conseils académiques, conseils départementaux, etc....

M. Maurice Faure avait soumis la question au Conseil d'Etat. La section de l'intérieur de cette assemblée a émis l'avis que « l'application de sursis » par des juridictions universitaires à des peines disciplinaires prononcées » par elles ne trouve aucune justification dans la loi du 26 mars 1891 et » ne pourrait être autorisée que par une loi nouvelle. »

(Le Temps. 14 mars 1911).

quels il n'y a aucun lien de connexité (affaires V., B., C., 17 juillet 1905).

#### PROCÉDURE. RÈGLES GÉNÉRALES

Lorsque le Préfet est en possession des pièces du dossier et du mémoire introductif d'instance de l'Inspecteur d'Académie, il désigne un *rapporteur* pris parmi les membres du Conseil départemental (décret du 4 décembre 1886, art. 3).

Le rapporteur procède à l'instruction de l'affaire, recueille les renseignements et les témoignages, appelle s'il y a lieu l'inculpé, par une simple lettre énonçant les faits, et l'entend en ses moyens de défense (décret précité, art. 3); puis son instruction terminée, il en avise le président (décret précité, art. 4).

Le président porte l'affaire au rôle de la prochaine session, fixe le jour où elle sera appelée en séance (id.) et *cite l'intéressé* à comparaître.

La citation doit parvenir à ce dernier cinq jours au moins à l'avance quand la peine demandée est la révocation (décret précité, art. 6) et huit jours au moins avant la séance quand il s'agit de prononcer l'interdiction. L'inobservation de ces deux délais est un motif d'annulation de la décision (Conseil supérieur, affaire Cauhapé, 29 décembre 1890).

Au jour fixé, le rapporteur expose les faits, résume les moyens de défense et donne lecture d'un projet de décision (décret précité, art. 4). Ici, comme dans le

jugement des affaires contentieuses (voir ci-dessous p. 149), l'absence d'un *rapport écrit* constitue l'omission d'une formalité essentielle de la procédure. Cette prescription, quoique n'étant exprimée formellement dans aucun texte, résulte du droit reconnu à l'inculpé dans l'art. 9 du décret précité de prendre communication de son dossier dans les huit jours qui précèdent sa comparution; elle est d'ailleurs consacrée par la jurisprudence constante du Conseil supérieur (affaire Gras, 16 janvier 1897).

Le droit de récusation n'est pas applicable aux membres du Conseil départemental. Ainsi en a décidé le Conseil supérieur (affaire Pelouin et Constant, 14 janvier 1899). Aucun texte n'a prévu ce droit soit en faveur de l'intéressé, soit au profit de l'autorité départementale ou académique. Aucun texte non plus n'autorise la procédure d'opposition par défaut.

#### RÈGLES DE PROCÉDURE RELATIVES A CHACUNE DES PEINES

Telles sont les règles de la procédure communes à toutes les peines. D'autres varient avec la nature de la peine proposée.

A. *Censure*. — Lorsqu'il s'agit d'appliquer la peine de la censure à un membre de l'enseignement *public*, le Conseil départemental déclare, dans un *avis* motivé, s'il y a lieu de condamner ou de renvoyer l'inculpé. Expédition de cet avis est adressée à l'Inspecteur

d'Académie qui statue définitivement (décret du 4 décembre 1886). On voit donc que contrairement à ce qui se passe pour l'instituteur privé où il est juge, le Conseil départemental, consulté au sujet de l'application pour l'instituteur public, ne donne qu'un avis qui ne lie nullement l'autorité académique.

La censure peut être prononcée avec inscription au *Bulletin des actes administratifs* (loi du 30 octobre 1886, art. 31). Nous avons déjà vu que ce texte ne vise que les instituteurs publics.

B. *Révocation*. — 1<sup>o</sup> La révocation est prononcée par le Préfet sur la proposition de l'Inspecteur d'Académie, après avis motivé du Conseil départemental.

2<sup>o</sup> Dans le cas de révocation, le fonctionnaire inculpé a le droit de comparaître devant le Conseil et d'obtenir communication des pièces du dossier (loi du 30 octobre 1886, art. 31). Cinq jours au moins à l'avance, le Préfet lui notifie le jour et l'heure de la séance en l'avertissant qu'il a le droit de comparaître en personne et de prendre au secrétariat du Conseil départemental communication, sans déplacement, des pièces de l'instruction (décret du 4 décembre 1886, art. 6). Remarquons que dans les deux textes ci-dessus, et notamment dans le deuxième, il est toujours question de la *comparution en personne* de l'inculpé. Cela signifie à n'en pas douter que l'inculpé ne peut être autorisé à se faire défendre par un avocat et à faire prendre par celui-ci communi-

cation des pièces de l'instruction. Cette solution, a-t-on dit, s'explique par la double raison que d'une part la révocation visant un fonctionnaire, la loi n'admet pas dans cette question d'ordre purement disciplinaire, l'intervention d'une personne étrangère à l'enseignement (1), et que d'autre part le Conseil départemental n'est appelé en la circonstance qu'à émettre un avis et non à rendre un *jugement*, à la différence de ce qui se passe pour l'interdiction, laquelle intéresse non seulement le fonctionnaire, mais le citoyen qu'elle prive d'un droit que la loi lui reconnaît (Gobron, ouv. précité, p. 75) (1).

L'expression « après avis *motivé* », du Conseil départemental a suscité de nombreuses discussions. D'aucuns l'ont entendu dans le sens d'« *avis conforme* » et ont prétendu que le Préfet ne pouvait révoquer l'instituteur si le Conseil départemental donnait un avis contraire.

Cependant l'intention du législateur a été nettement mise en lumière au cours de la discussion de la

---

(1) Il y a lieu de remarquer que cette doctrine n'est pas admise pour les membres de l'enseignement secondaire et supérieur qui ont le droit « de se défendre ou de se faire défendre » devant le Conseil académique et le Conseil supérieur, quel que soit le motif de leur comparution (Loi du 27 février 1880 art. 11 parag. 5).

De même elle est généralement écartée de la juridiction disciplinaire des autres administrations. Dans les conseils disciplinaires des *Postes*, pour toutes les peines autres que celles qui sont infligées directement par les chefs de services, tout fonctionnaire ou agent a le droit de présenter ses moyens de défense, soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un de ses collègues ou d'un avocat (Décret du 9 juin 1906, art. 20).

loi du 30 octobre 1886 à la Chambre des députés (séance du 15 mars 1884). Dans tous les projets antérieurs (celui de M. P. Bert, de la commission et du gouvernement), on ne trouvait que l'expression « avis motivé ».

M. Barodet ayant proposé de lui substituer celle d'« avis conforme », le rapporteur lui répondit : « L'honorable M. Barodet nous dit : Il faudrait qu'au lieu des mots « avis motivé », vous écrivissiez « avis conforme ». Quant à nous, nous n'allons pas jusque là ; quand il s'agit de savoir si un fonctionnaire restera fonctionnaire, nous ne demandons pas un jugement, nous demandons un avis motivé... car l'instituteur nommé par le Préfet ne pourrait jamais être révoqué qu'après un jugement de telle sorte que la révocation échapperait à l'autorité qui fait la nomination, ce qui est contraire à tous les principes en matière administrative. » (1)

Sur cette doctrine s'est toujours fondé le Conseil d'Etat (notamment *affaire N...*, 26 mars 1909) pour rejeter les pouvoirs formés contre un arrêté de révocation du Préfet pris malgré l'avis contraire du Conseil départemental. Dans sa décision relative à l'affaire *N...*, il s'exprime ainsi : « L'art. 31, § 3, de la loi du 30 décembre 1886 n'exigeant pas pour la révocation des instituteurs l'avis conforme du Conseil

---

(1) Voir *Mémoires et Documents scolaires*, publiés par le Musée pédagogique, Fasc. 1<sup>er</sup> (la loi sur l'organisation de l'enseignement primaire p. 631).

« départemental, le Préfet peut, sans violer la loi, prononcer la révocation d'un instituteur contrairement à l'avis du Conseil départemental.

« Si l'avis motivé du Conseil départemental constitue un élément essentiel de l'instruction de l'affaire, il est exclusivement destiné à éclairer l'autorité à laquelle la loi a remis l'exercice du pouvoir disciplinaire et le droit de décision. Dès lors, ni le Préfet, ni le ministre de l'Instruction publique, sur leur recours interjeté devant lui contre l'arrêté du Préfet, ne sont tenus de faire connaître les raisons pour lesquelles ils ne se conforment point à l'avis du Conseil départemental (1). »

C. — *Déplacement ou révocation d'un directeur, d'une directrice d'école primaire supérieure ou d'une école manuelle d'apprentissage, d'un professeur d'une école primaire supérieure.*

Les directeurs et directrices d'écoles primaires supérieures et d'écoles manuelles d'apprentissage, ainsi que les professeurs mentionnés dans l'art. 24 de la loi du 30 octobre 1886 (ce sont les maîtres des écoles primaires supérieures pourvus du certificat d'aptitude du professorat des écoles normales) sont déplacés ou révoqués par le ministre sur l'avis du Conseil départemental (loi précitée, art. 31).

Aux termes du décret du 4 décembre 1886, il est à ce sujet procédé dans les formes édictées pour la révocation (notification cinq jours à l'avance, droit de comparaître personnellement et de prendre communica-

---

(1) Voir D., 1910, 3.125.

tion des pièces du dossier, etc.). L'avis motivé du Conseil départemental est transmis par les soins du Préfet au ministre de l'Instruction publique qui statue définitivement (décret précité, art. 8.)

D. — *Interdiction à temps ou absolue.*

Lorsqu'il s'agit de l'interdiction à temps (cinq ans au maximum) ou de l'interdiction absolue, le Conseil départemental joue le rôle d'un *tribunal*; sa décision n'est plus un *avis* comme dans la révocation, mais bien un *jugement* qui ne peut être l'objet que d'un pourvoi en appel devant le Conseil supérieur.

Le fonctionnaire inculpé est cité à comparaître en personne. Il peut se faire assister *par un défenseur* et prendre communication du dossier au secrétariat, sans déplacement des pièces (décret précité, art. 9). Cette faculté doit être mentionnée sous peine de nullité de la décision (Conseil supérieur, affaire P..., 21 juillet 1905) dans la citation qui, nous l'avons déjà vu, lui est adressée huit jours au moins avant la séance.

Si l'inculpé, régulièrement cité, ne comparait pas sans cause d'excuse reconnue légitime, le Conseil, après avoir entendu le rapport peut passer outre au jugement de l'affaire. La décision ne peut être attaquée que par la voie de l'appel (décret précité, art. 10). Le droit d'opposition par défaut, on le sait, n'existe pas devant le Conseil départemental.

Si au contraire l'inculpé est présent, il est, après

l'audition du rapport, interrogé par le président.

Le Conseil entend les témoins s'il y a lieu. Le défenseur est ensuite admis à présenter les moyens de défense (art. 11). Le Conseil départemental ne peut se refuser à l'entendre, sans quoi il y aurait violation des droits de la défense, et la décision rendue dans ces conditions serait annulée pour vice de forme (affaire D..., 24 décembre 1904).

L'article 9 du décret précité prévoit le cas où la peine de l'interdiction peut être prononcée par le Conseil départemental à la suite d'une condamnation pénale prévue par l'art. 5 de la loi du 30 octobre 1886 (1). Or, nous l'avons déjà remarqué, le Conseil supérieur, malgré ce texte, ne reconnaît pas ce droit au Conseil départemental. Il considère que l'incapacité d'enseigner résulte de plano des condamnations visées par ledit article (Voir ci-dessus p. 104).

#### i DÉLIBÉRATION ET DÉCISION DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL.

La discussion à laquelle donne lieu une affaire disciplinaire et les opinions émises dans le délibéré ne sont pas relatées au procès-verbal (décret du 4 décembre 1886, art. 13). Mais la décision prononçant

---

(1) Loi du 30 octobre 1886 art. 5. « Sont incapables de tenir une école publique ou privée ou d'y être employés ceux qui ont subi une condamnation judiciaire pour crime ou pour délit contraire à la probité et aux mœurs; ceux qui ont été privés par jugement de tout ou partie des droits mentionnés en l'art. 42 du Code Pénal etc... »

l'interdiction ou la censure à l'égard d'un membre de l'enseignement privé, doit être motivée; lorsqu'il s'agit d'appliquer la censure à un membre de l'enseignement public, le Conseil départemental déclare dans un *avis motivé* s'il y a lieu de condamner ou de renvoyer l'inculpé (décret précité, art. 5)

Dans ce dernier cas ou dans le cas de révocation d'un instituteur public, c'est-à-dire lorsqu'un *avis* est demandé au Conseil départemental en matière disciplinaire, il ne peut de sa propre autorité, substituer à cet avis un jugement par lequel il prononce une peine disciplinaire telle que l'interdiction (Conseil supérieur, affaire P..., 21 juillet 1905).

Le vote dans les affaires disciplinaires a lieu au *scrutin secret* (décret du 18 janvier 1887, art. 150). Or aux termes de l'art. 49 de la loi du 30 octobre 1886, « en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante ». Cette disposition ne distingue pas entre les affaires disciplinaires et les affaires administratives soumises au Conseil départemental. La règle est la même dans tous les cas.

Comment concilier ces deux textes ? S'appuyant sur le décret du 18 janvier 1887, le président donc, dans une affaire disciplinaire enlèvera à son vote la prépondérance que la loi lui attribue en cas de partage. Pour faire cesser cette contradiction, il a été soumis au Conseil supérieur de l'Instruction publique qui l'a adopté dans sa session de juillet 1898 un projet de décret tendant à modifier la rédaction de

l'article 150 et à faire décider que tout en maintenant le vote au scrutin secret dans les affaires disciplinaires, par dérogation à ce principe, le président, en cas de partage, devrait déclarer dans quel sens il a voté. Mais aucune sanction législative n'est encore intervenue.

Dans le dénombrement des votes, on ne doit tenir compte que des suffrages exprimés, et non des bulletins blancs.

Les textes de lois ou règlements, ainsi que les diverses discussions du Conseil supérieur permettent d'énumérer les *mentions que doit contenir la décision du Conseil*. Ce sont :

1<sup>o</sup> la date de la séance;

2<sup>o</sup> les noms et qualités des membres présents (décret du 4 décembre 1886, art. 13);

3<sup>o</sup> la mention du rapport introductif d'instance adressé au Préfet par l'Inspecteur d'Académie;

4<sup>o</sup> la désignation du rapporteur par le Préfet;

5<sup>o</sup> la date de la citation à comparaître adressée à l'intéressé entendu en ses explications ou non comparant;

6<sup>o</sup> le visa des pièces et documents versés au dossier ou produits pendant les débats (décret précité, art. 13);

7<sup>o</sup> le visa des lois et des règlements;

8<sup>o</sup> la mention de la lecture faite par le rapporteur de son rapport et du projet de décision;

9<sup>o</sup> la mention (pour l'interdiction ou la révocation) de l'inculpé entendu ou de son absence;

10<sup>o</sup> la mention du délibéré;

11<sup>o</sup> l'indication que la décision a été rendue à la majorité;

12<sup>o</sup> la mention de la présence de la moitié des membres plus un (affaire Ganne, 14 janvier 1898).

13<sup>o</sup> s'il y a lieu la mention de la convocation adressée aux représentants de l'enseignement privé;

14<sup>o</sup> les motifs de la décision;

15<sup>o</sup> la peine infligée.

La minute de la décision est signée par le président, par le rapporteur et par le membre du Conseil départemental élu secrétaire.

Elle [est déposée et conservée au secrétariat avec la correspondance et les pièces relatives à l'instruction. Les décisions sont en outre transcrites par ordre de date sur un registre spécial dont la tenue et la garde sont confiées au secrétaire-greffier du Conseil de Préfecture (décret du 4 décembre 1886, art. 14).

## FRAUDES DANS LES EXAMENS.

Tout candidat exclu de l'examen du brevet élémentaire, du brevet supérieur ou du certificat d'aptitude pédagogique pour fraude ou tentative de fraude peut être traduit devant le Conseil départemental par l'inspecteur d'Académie, après avoir été entendu en ses moyens de défense.

Le Conseil pourra prononcer l'interdiction pour le candidat de se présenter au même examen ou à tous les examens de l'enseignement primaire pendant une ou plusieurs sessions, sans que cette interdiction puisse s'étendre à une période de plus de deux années (décret du 18 janvier 1887, art. 124).

### ROLE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DANS LE RELÈVEMENT DES PEINES DISCIPLI- NAIRES

Nous avons déjà eu l'occasion (v. ci-dessus, p. 104) de signaler la différence injustifiée qui a existé jusqu'en ces derniers temps entre l'incapacité d'enseigner résultant d'une condamnation pénale et l'incapacité prononcée par un tribunal d'enseignement : dans le premier cas, la déchéance disparaissait avec la réhabilitation; la grâce ou l'amnistie qui effaçait la condamnation pénale, tandis que dans le deuxième, la déchéance était perpétuelle; aucune mesure ne pouvait en relever le fonctionnaire coupable.

Une loi récente du 17 juillet 1908, complétée par le décret du 24 février 1909 a mis fin à cette situation, également contraire à l'équité et au bon sens. Les membres de l'enseignement primaire public ou privé frappés de l'interdiction par le Conseil départemental ont le droit de demander le relèvement de la déchéance qui les atteint aux conditions suivantes :

1<sup>o</sup> Ils adressent une *demande* au Ministre de

l'Instruction publique après un délai minimum de deux ans depuis la notification de l'interdiction temporaire, ou de cinq ans depuis la notification de l'interdiction absolue.

2<sup>o</sup> Cette demande est transmise par l'intermédiaire du Préfet à l'Inspecteur d'Académie du département où la personne est domiciliée, *aux fins d'enquête* sur la conduite et les moyens d'existence du postulant dans les diverses communes.

3<sup>o</sup> L'enquête terminée, le *Conseil départemental* qui avait connu en premier ressort de l'affaire est appelé à donner son avis.

4<sup>o</sup> Le *Conseil supérieur* statue après avoir entendu l'intéressé ou son conseil : la décision prononçant le relèvement doit être prise aux deux tiers des suffrages (1).

La demande de relèvement n'est donc pas recevable lorsqu'elle vise une interdiction d'enseigner résultant d'une condamnation prononcée par une juridiction de droit commun (2). En outre, lorsqu'il s'agit de l'enseignement primaire, en vertu d'une doctrine déjà exposée, le relèvement ne s'applique pas à la déchéance résultant de la révocation : la révocation de l'instituteur ne résulte pas d'un jugement, mais d'une mesure administrative

---

(1) Voir le texte de la loi et du décret dans Gobron, *De la réhabilitation en matière d'enseignement*, Annexes, pages 35-37.

(2) Conseil supérieur : Affaires D et dame M. 7 juillet 1910. (*Bulletin administratif M. I. P.*, n<sup>o</sup> 1938, p. 174.)

dont l'autorité compétente peut faire cesser l'effet quand il lui plaît.

On remarquera aussi que le Conseil départemental qui prononce en première instance la peine de l'interdiction ne fait que formuler un *avis* quand il s'agit du relèvement. C'est là nous semble-t-il une précaution louable et inspirée par un sentiment élevé du respect dû à la chose jugée. Le relèvement restitue une importante prérogative des droits civils; c'est donc une mesure d'une extrême importance qui ne peut être prise qu'à bon escient, par une juridiction supérieure, jugeant en dernier ressort, loin des passions locales et des intérêts de parti.

#### IV

#### ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES

En matière contentieuse, le Conseil départemental exerce les attributions suivantes :

1<sup>o</sup> Il connaît en première instance des réclamations faites par les électeurs au Conseil départemental en vue de leur inscription sur les listes électorales (décret du 12 novembre 1886, art. 2).

2<sup>o</sup> Il juge en appel et en dernier ressort les décisions des commissions scolaires (loi du 30 octobre 1886, art. 59).

3<sup>o</sup> Il statue en dernier ressort sur la demande soit du maire, soit des parents, sur les contestations relatives à l'inscription d'un enfant dans une des écoles situées à proximité de sa famille (loi du 28 mars 1882, art. 7).

4<sup>o</sup> Il juge, sauf appel au Conseil supérieur, les oppositions à l'ouverture d'une école primaire privée (loi du 30 octobre 1886, art. 39).

La loi sur l'obligation scolaire étant restée à peu près lettre morte dans l'ensemble du territoire, les attributions du Conseil départemental relatives à son application (n<sup>os</sup> 2 et 3) ne sont mentionnées qu'à titre d'indication. L'intervention du Conseil dans la confection des listes électorales est extrêmement rare : les électeurs de l'enseignement privé se désintéressent assez volontiers du scrutin ; les électeurs de l'enseignement public sont inscrits d'office par l'inspection académique qui est munie des renseignements nécessaires pour éviter toute chance d'erreur. Dans la pratique, les affaires soumises au Conseil départemental se rapportent donc presque uniquement à l'*ouverture des écoles privées* : écoles élémentaires avec ou sans internat, écoles primaires supérieures, écoles destinées à des étrangers résidant en France.

## OPPOSITIONS A L'OUVERTURE DES ÉCOLES PRIVÉES.

Dans la législation tout entière de l'enseignement, on ne trouverait peut-être pas une autre question aussi compliquée : son étude détaillée fournirait seule matière à un gros volume. Non que les textes qui la régissent en soient très nombreux. Mais les arrêts

des tribunaux de droit commun et des tribunaux administratifs (Conseil d'Etat, Conseil départemental et Conseil supérieur), qualifiés pour juger en cette matière, ont constitué une jurisprudence considérable qui n'a point été sans varier parfois aussi bien dans les principes que dans les applications. Notre objet est seulement d'examiner ici avec quelque précision le rôle du Conseil départemental dans le jugement de l'opposition. Encore pour bien le marquer, nous est-il nécessaire de revenir rapidement sur les diverses phases que suit la procédure de l'opposition depuis la déclaration d'ouverture jusqu'au prononcé du jugement.

#### CONDITIONS D'OUVERTURE DES ÉCOLES PRIVÉES

Au cours du siècle dernier, la question de l'ouverture des écoles privées a été envisagée de deux manières différentes correspondant aux deux conceptions que l'Etat s'est faites de son droit d'intervention en matière d'enseignement:

De 1806 à 1833, les pouvoirs politiques considèrent la fonction d'enseignement comme une fonction propre de l'Etat. Aussi les écoles privées ne peuvent elles s'ouvrir qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale. A partir de la loi du 28 juin 1833, la notion de la liberté d'enseignement est admise. L'autorisation préalable est donc supprimée. Toutefois on considère (lois du 28 juin 1833, du 15 mars

1850 et du 30 octobre 1886) que même si le droit d'enseignement est reconnu aux particuliers, l'Etat ne saurait se désintéresser complètement de l'enseignement privé. Il conserve à son égard une fonction de surveillance et de contrôle, fonction qui s'étend à la capacité et à la moralité du postulant d'une part; à l'état du local destiné à recevoir les enfants, de l'autre. On demandera donc à toute personne qui veut tenir une école une *déclaration* qui provoquera l'exercice de cette fonction de contrôle et qui, au besoin, permettra à des autorités déterminées et compétentes de s'opposer à l'ouverture de l'établissement.

C'est ainsi que tout instituteur qui veut ouvrir une école primaire privée doit (loi du 30 octobre 1886, art. 37) *déclarer* son intention au maire de la commune où il veut s'établir et lui désigner le local. Les établissements auxquels s'appliquent cette formalité doivent remplir trois conditions :

1<sup>o</sup> Etre des *établissements d'enseignement*, au sens juridique du mot, c'est-à-dire constituer une école distincte avec une direction spéciale, non une classe annexée à une école déjà existante (ex. une classe enfantine est dispensée de la déclaration, décision ministérielle du 5 mars 1887) (1).

2<sup>o</sup> Etre des *établissements d'enseignement primaire*. Il faut entendre par là tous les établissements com-

---

(1) *Bulletin du M. I. P.*, 1887, n<sup>o</sup> 741, page 341.

pris dans l'énumération de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 30 octobre 1886, quelle que soit leur organisation intérieure ou l'administration à laquelle ils se rattachent : écoles ouvertes dans les hôpitaux, hospices, colonies agricoles, ouvriers, orphelinats, maisons de pénitence, de refuge, etc...). La déclaration est faite par l'instituteur à qui la direction de l'école est confiée.

3<sup>o</sup> *Etre des établissements d'enseignement privé.* L'enseignement primaire peut en effet revêtir divers caractères suivant les circonstances dans lesquelles il est donné. Distribué dans des écoles à des enfants réunis sous la direction d'un ou plusieurs maîtres, il porte, d'après les lois des 15 mars 1850 (art. 17) et 30 octobre 1886 (art. 2) les noms d'enseignement *public* si ces établissements sont « fondés et entretenus par l'Etat, les départements ou les communes »; d'enseignement *privé* s'ils ont été « fondés et entretenus par des particuliers ou des associations ». Donné hors des écoles, à des enfants pris séparément, il devient l'enseignement *domestique* et, sous cette forme, il échappe à toute réglementation (1).

Les écoles *privées* seules sont soumises à des condi-

---

(1) Loi du 30 octobre 1886 (art. 1<sup>er</sup>). — L'enseignement primaire est donné :

1<sup>o</sup> Dans les écoles maternelles et les classes enfantines;

2<sup>o</sup> Dans les écoles primaires élémentaires;

3<sup>o</sup> Dans les écoles primaires supérieures et dans les classes d'enseignement primaire supérieur annexées aux écoles élémentaires et dites « cours complémentaires ».

4<sup>o</sup> Dans les écoles manuelles d'apprentissage, telles que les définit la loi du 11 décembre 1880.

tions d'ouverture. La distinction entre les écoles publiques et les écoles privées est très nette. La définition qu'en donne le législateur suffit à empêcher entre elles toute confusion, surtout depuis que le Conseil d'Etat a formellement déclaré « que les communes ne peuvent se prévaloir de l'art. 145 de la « loi municipale pour subventionner les écoles privées » (avis du 29 juillet 1888). Au contraire rien n'est moins facile que de savoir si tel enseignement donné hors d'une école à plusieurs enfants a le caractère de l'enseignement privé ou celui de l'enseignement domestique. Le discerner est l'affaire non du Conseil départemental dont l'intervention n'apparaît qu'après l'opposition visant une déclaration déjà faite, mais bien des tribunaux ordinaires (1). A ce sujet il nous suffit de rappeler que la dernière jurisprudence de la Cour de cassation, établie par un arrêt célèbre du 25 février 1886 (2) rend la déclaration d'ouverture d'école privée obligatoire, sous peine des sanctions de l'art. 40 de la loi organique, toutes les fois que les enfants appartenant à des *familles différentes* sont *réunis* d'une manière *habituelle*, quel que soit le nombre de ces enfants, quel

---

(1) « Quiconque aura ouvert une école sans avoir fait les déclarations exigées par les art. 37 et 38 sera poursuivi devant le *tribunal correctionnel* et condamné à une amende de 100 à 1000 francs. L'école sera fermée (Loi du 30 octobre 1886, art. 40).

(2) Recueil Dalloz, 87.1.457. Pour l'avis du Conseil d'Etat du 29 juillet 1888, voir Musée pédagogique, *Mémoires et documents scolaires*, fasc. 110, p. 290.

que soit aussi le mode d'enseignement (individuel ou collectif).

Dans ces dernières années, on a beaucoup parlé d'établissements fondés dans plusieurs communes en vue de recevoir des enfants en bas âge (garderies), et dont le but réel est de préparer le recrutement d'une école privée. Quelques critiques qu'ils aient pu susciter, ils échappent à toute réglementation scolaire (discours de M. Steeg, rapporteur, Chambre des députés, 15 mars 1884) (1). L'inspection académique doit se borner à vérifier la nature de leur fonctionnement et, en particulier, à constater qu'il n'y est ni reçu aucun enfant d'âge scolaire ni donné l'enseignement d'aucune des matières figurant dans les programmes.

Le caractère des établissements d'enseignement privé soumis à la déclaration étant bien déterminé, il y a naturellement lieu de se demander quelles sont les circonstances où cette formalité s'impose. La loi en indique quatre :

1<sup>o</sup> Quand il y a ouverture d'une école nouvelle;

2<sup>o</sup> Lorsqu'un instituteur succède à un autre dans la direction d'une école privée (décret du 18 janvier 1887, art. 158);

3<sup>o</sup> Lorsqu'il y a changement de local (loi du 30 octobre 1886, art. 37);

4<sup>o</sup> Lorsqu'il y a création d'internat (id).

Le règlement des difficultés qui peuvent surgir dans ces divers cas appartient encore aux tribunaux

---

(1) V. *Musée pédagogique*, fasc. 1 (La loi sur l'organisation de l'enseignement primaire), p. 650.

ordinaires. Cependant certains sont susceptibles de recevoir — du moins indirectement — leur solution devant le Conseil départemental. Nous allons en dire un mot :

*Changement de titulaire.* — Avant les lois récentes (1<sup>er</sup> juillet 1901 et 7 juillet 1904) relatives au contrat d'association et à l'enseignement congréganiste, nulle difficulté n'était à prévoir de ce chef. Mais ces lois, en ordonnant la fermeture de nombreuses écoles congréganistes, ont provoqué la création, à la place des ces dernières, d'écoles laïques généralement confiées aux mêmes instituteurs qui se *sécularisaient* sur place. Dès lors, s'est posée la question de savoir si les instituteurs ainsi sécularisés avaient à faire une nouvelle déclaration comme dans le cas d'un changement de directeur. La Cour de cassation admet que la déclaration n'est pas nécessaire lorsque la sécularisation sur place est *sincère* et que le directeur, après la fermeture légale, continue à diriger sans *interruption* le même établissement (affaire Boyer et Jourdan, 29 avril 1904) (1).

*Changement de local.* — La nouvelle déclaration n'est exigée que pour un *véritable* changement de local. Elle ne saurait l'être pour de simples modifications apportées à l'agencement intérieur de l'établissement; le législateur n'a évidemment entendu viser que le cas de déplacement de l'école, de son

---

(1) Voir le texte de l'arrêt dans Schmit, t. 3, p. 24.

transfert dans un autre local (*Bulletin administratif* du Ministère de l'I. P. 1887, tome I, p. 340).

FORMALITÉS RELATIVES A LA DÉCLARATION  
D'OUVERTURE

La déclaration d'ouverture est consignée sur un registre spécial ouvert dans chaque mairie. Elle est signée sur le registre par le déclarant et le maire. Ce dernier en fait établir quatre copies : l'une est affichée à la porte de la mairie où elle doit rester pendant un mois, les trois autres sont remises à l'intéressé avec un récépissé de sa déclaration. L'accomplissement de ces formalités, toutes simples en apparence, donne lieu à quelques observations :

S'il arrive que le déclarant est dans l'impossibilité de se présenter à la mairie, sera-t-il autorisé à se faire valablement représenter par un mandataire muni d'un pouvoir régulier ? Le Conseil supérieur, dans une première série d'arrêts, s'est prononcé pour la négative, estimant que le défaut de comparution du déclarant et l'absence de la signature enlevaient toute garantie d'authenticité à l'acte initial de la procédure (affaire Broquin, 13 janvier 1899). Puis, à partir de 1903, il s'est rangé à la doctrine plus libérale du droit commun qui admet que, pour tout acte de la vie civile, chacun puisse se faire représenter par un mandataire : la déclaration signée par le déclarant peut donc être apportée au maire par un manda-

taire dûment qualifié (Conseil supérieur, 24 juillet 1903 et 4 décembre 1903).

Il arrivera aussi que le maire refusera de recevoir la déclaration, même si elle est *régulière* ; dans ce dernier cas, l'intéressé a le droit de demander au Préfet d'user des pouvoirs que lui confère la loi municipale du 5 avril 1884 (art. 85) et de désigner le juge de paix pour recevoir la déclaration, ou bien de faire dresser procès-verbal du refus du maire. Un délai de huit jours, comme nous le verrons dans la suite, étant accordé au maire pour faire opposition, il importe qu'une date certaine de la remise de la déclaration soit établie pour le cas où il se refuserait à la recevoir ; dans les deux hypothèses ci-dessus, la date est constatée par le récépissé du juge de paix ou le procès-verbal de l'huissier (Conseil supérieur, affaire Boucher, 5 décembre 1903).

Le postulant adresse les trois autres copies au Préfet, au Procureur de la République et à l'Inspecteur d'académie, qui lui en délivrent récépissé (décret du 18 janvier 1887, art. 158).

Cette dernière est accompagnée des pièces suivantes : l'acte de naissance, les diplômes, l'extrait du casier judiciaire, l'indication des lieux où le postulant a résidé et des professions qu'il y a exercées pendant les dix années précédentes, le plan des locaux affectés à son établissement (1) et, s'il appartient à

---

(1) Si l'instituteur veut ouvrir à la fois une école privée et un *pensionnat* primaire, le plan doit indiquer avec précision la destination de cha-

une association, une copie des statuts de cette association.

Dès la réception des pièces, l'Inspecteur d'académie procède à leur vérification et, lorsque le dossier est en état, il en délivre récépissé (décret du 18 janvier 1887, art. 160). Son examen a simplement pour but de constater que toutes les pièces requises ont été fournies et régulièrement établies. Il ne peut porter — pas plus d'ailleurs que son opposition — sur la situation juridique du local. L'inspecteur d'académie ne serait donc pas fondé à refuser la délivrance du récépissé pour la raison que les droits de propriété ou de location du déclarant sur l'immeuble désigné lui semblent sujets à discussion. Il la refusera au contraire si, par exemple :

La déclaration a été faite par un *instituteur public en exercice ou en congé, non encore démissionnaire*, le déclarant ne pouvant réunir à la fois les qualités d'instituteur public et d'instituteur privé;

*L'institutrice déclarante manifeste l'intention d'ouvrir une école de garçons*, car une telle situation est interdite par la loi (loi du 30 octobre 1886, art. 6);

*Le local désigné n'est autre qu'un immeuble déjà affecté à la tenue d'une école publique, ou un immeuble destiné d'après une déclaration antérieure frappée d'une opposition, non encore jugée définitivement, à la tenue d'une école privée.* Le Conseil supérieur

---

cune des pièces affectées au pensionnat ainsi que les dimensions desdites pièces (Décret du 18 janvier 1887, art. 170).

a décidé que l'impossibilité d'installer l'école privée dans ces deux cas, peut donner lieu à une opposition de l'inspecteur d'académie (affaires Lanoé, 27 décembre 1888 et Le Tessier, 20 décembre. 1905). Avec MM. Schmit (1) et Gobron (2), nous ne partageons pas la manière de voir de la Haute Assemblée; nous pensons que si la déclaration n'est pas valable, l'inspecteur d'académie n'a point à la recevoir, mais qu'il ne peut former opposition pour le motif que « deux écoles similaires ou non ne sauraient fonctionner dans le même local », ce motif n'étant pas compris dans l'énumération de ceux visés par la loi.

A défaut d'opposition, l'école est ouverte dans le délai d'un mois sans autre formalité.

#### DU DROIT D'OPPOSITION

Sous l'empire de la loi de 1850 (voir loi du 15 mars 1850, art. 28 et loi du 14 juin 1854, art. 88) le Préfet avait le droit d'opposition. La loi de 1886 l'a réservé exclusivement au maire et à l'inspecteur d'académie (art. 37 et 38).

**Droit d'opposition du maire.** — Le droit d'opposition du maire est formellement exprimé dans l'art. 37 de la même loi. Aussi persiste-t-il même lorsque Préfet, conformément à la loi du 5 avril 1884 (voir ci-dessus, p. 129) a délégué le juge de paix pour

---

(1) Ouvrage déjà cité t. 1 p. 74.

(2) Ouvrage déjà cité p. 405 (note).

recevoir la déclaration à sa place; un texte de loi seul pourrait l'en dessaisir (Conseil supérieur, affaire Boisset, 9 décembre 1902).

*Caractères et portée de ce droit.* — Mais du fait qu'il est irrévocable, cela ne veut pas dire qu'il puisse s'exercer en toute circonstance et dans le but de satisfaire ou de contrarier des intérêts particuliers. Ce droit, comme du reste, celui de l'inspecteur d'académie, ne se justifie que par la nécessité de sauvegarder l'intérêt des enfants et des familles.

La loi du 30 octobre 1886 le précise de la manière suivante : « Si le maire juge que le *local* n'est pas *convenable* pour des raisons tirées des bonnes mœurs et « de l'hygiène, il forme opposition.... à l'ouverture « de l'école.... (art. 37). » L'analyse de ce texte nous montre que l'opposition du maire est soumise à trois conditions :

1<sup>o</sup> Elle ne peut viser que le *local*. Par suite est déclarée non recevable par le Conseil départemental toute opposition *relative à la personne du déclarant*. Il n'appartient pas au maire de discuter la capacité du postulant ; d'examiner si le congréganiste qui a fait la déclaration est ou non en état de contravention, soit par la tenue d'une école clandestine (C. S., affaire Maselaux, 22 juillet 1903), soit par une fausse sécularisation (C. S., affaire Roynard, 22 juillet 1903); de considérer si le directeur de l'école habitera ou non le local scolaire (C. S. affaire Gendron, 23 décembre 1887). De même elle ne saurait se fonder sur des

*considérations d'ordre général*, par exemple viser des raisons d'ordre moral relatives au respect des lois (C. S., affaire Désormeaux, 4 décembre 1903) ou des raisons locales, telle celle qui considère que l'ouverture de l'école privée aurait pour effet de jeter la désunion dans les familles (C.S., 19 décembre 1904)(1) ou que les écoles communales laïques de la ville peuvent suffire à tous les besoins pour l'instruction primaire (C. S., affaire Boissière, 19 décembre 1905).

2<sup>o</sup> Visant le local, elle ne peut encore considérer que sa *convenance*. Elle est donc sans valeur si elle se fonde sur le fait de la non remise au maire du plan du local (remise obligatoire seulement à l'égard de l'inspecteur d'académie) ou de l'absence, dans la déclaration, de la désignation du local (Conseil supérieur, affaire Rouquier, 23 juillet 1903).

3<sup>o</sup> Enfin, même se limitant à la question de la convenance du local, elle ne peut invoquer que les motifs tirés des *bonnes mœurs et de l'hygiène*. Cela suppose assurément que des faits relatifs à la propriété de l'immeuble ne sauraient fournir prétexte à une opposition. Ces faits — le Conseil supérieur l'a toujours affirmé — relèvent de la compétence des tribunaux de droit commun, non de celle du Conseil départemental qui ne pourrait, sans s'exposer à voir sa décision réformée, maintenir une opposition fondée sur le motif que le local proposé appartient à la fabrique, à la

---

(1) Affaire Peloux.

commune, ou est placé sous séquestre (affaire Cahuzac, 4 décembre 1903); qu'un propriétaire voisin peut revendiquer un droit de passage entre l'espace séparant les salles de classes et la cour de récréation (Cons. Supérieur, affaire Chenu, 27 décembre 1888); ou que telle modification sera susceptible d'être apportée aux locaux à la suite d'un procès en cours (Conseil supérieur, affaire Martin, 18 janvier 1896).

*Motifs de l'opposition.* — Le maire, en examinant le local, doit simplement se demander : Présente-t-il un danger réel pour la santé, la sécurité et la moralité des enfants (C. Supérieur, affaire Granat, 27 juillet 1891)? Sans doute ce principe, si clair en lui-même, devient souvent dans la pratique affaire d'appréciation : dans des circonstances identiques, l'opinion d'un maire médecin ou architecte sera sensiblement différente de celle d'un maire cultivateur ou artisan. Il appartient au Conseil départemental de juger avec équité ces diverses opinions, de les ramener à une commune mesure, de ne pas perdre de vue « que les instructions ministérielles concernant la construction et l'installation des écoles publiques ne sont pas obligatoires de plein droit pour les écoles privées et que l'inobservation de certaines d'entre elles, s'il n'en résulte aucun danger certain, ne suffit pas à justifier une opposition. » (1).

---

(1) Voir notamment affaires Bonnet (24 mars 1887), Romanet (27 décembre 1889), Herpin (16 janvier 1897).

Cependant en ce qui concerne les *pensionnats* privés, il n'est pas

On peut grouper sous deux chefs les motifs d'opposition fondés sur le défaut de convenance du local au point de vue des bonnes mœurs et de l'hygiène : motifs tirés de la défectuosité du local même; motifs tirés d'un voisinage dangereux.

#### DÉFECTUOSITÉ DU LOCAL

Les défauts de cette catégorie se rapportent le plus souvent à l'alimentation en eau potable et à la situation des privés.

En ce qui concerne *l'eau potable*, le Conseil supérieur a décidé pendant longtemps que son absence ne pouvait donner lieu à une opposition (affaire Desclos, 27 décembre 1888). Puis il a adopté une doctrine plus conforme au progrès scientifique en déclarant que « la présence d'une eau saine et suffisamment abondante est la condition primordiale de la santé des élèves et que cette condition doit être tenue pour essentielle sauf les cas d'impossibilité reconnue » (affaire Desgranges, 25 juillet 1903) (1). Il n'est pas absolument nécessaire que l'eau provienne d'une source, celle d'une bonne citerne peut être admise (affaire de Tessières, 18 décembre 1905); il ne l'est pas

---

douteux que les prescriptions de l'art. 178 du décret du 18 janvier 1887 relatives au volume d'air, à la surveillance et à l'éclairage des dortoirs ont un caractère impératif et que leur violation constituerait un cas d'opposition.

(1) Plus particulièrement dans un pensionnat privé, l'eau mise à la disposition des élèves doit être suffisante en quantité et de bonne qualité (affaire Budet, 23 décembre 1904).

davantage que le puits soit situé dans l'établissement même; il suffit qu'il se trouve à proximité et qu'aucun empêchement d'ordre matériel ou juridique ne vienne en interdire le libre usage (affaire Monin-Picard, 8 décembre 1903). Il est évident, par exemple, que l'opposition sera valable si la pompe à eau est logée dans les appartements de la propriétaire et n'est pas à la libre disposition des élèves (affaire Eymard, 19 avril 1904) ou si le plus rapproché des puits voisins est situé à plus de quarante mètres de l'école (affaire Clément, 7 décembre 1903).

Que la qualité de l'eau entre en ligne de compte, la chose n'est pas douteuse. Encore faut-il distinguer : tout danger de contamination par des microbes pathogènes provenant de l'existence d'un puits à ciel ouvert, de la proximité d'une fosse d'aisances ou d'un cimetière est un motif valable d'opposition alors qu'une élévation anormale du degré hydrotimétrique de l'eau (affaire Le Teissier, 18 décembre 1905) ou une proportion anormale de sels minéraux (affaire Morin, 18 décembre 1905) peuvent ne pas en constituer un.

*Les privés* doivent être situés dans les dépendances de l'immeuble scolaire et placés de telle sorte que la surveillance en soit assurée des salles de classes ou d'études (affaire Martin, 21 juillet 1905), toutefois pas trop près de ces salles ou du préau, à cause des émanations possibles (affaire Etienne, 7 décembre 1903) ni du puits qui fournit l'eau potable. La venti-

lation doit en être convenablement assurée. Toutefois l'absence d'un tuyau d'évent ne constitue pas en soi un motif suffisant (affaire Faye, 11 décembre 1903),

L'appréciation des autres défauts du local varie avec le *danger* qu'elles présentent pour la santé ou la moralité. C'est ainsi que d'après la jurisprudence du Conseil supérieur, l'absence de moyens de chauffage est un motif d'opposition, non le fait d'avoir un poêle dépourvu d'un grillage protecteur; que l'insuffisance d'aération ou le défaut d'éclairage en est un, non l'orientation unique de toutes les fenêtres; qu'on peut très bien admettre l'existence de nombreux escaliers dans un bâtiment scolaire, non celles de cours superposées ou d'un escalier seul installé d'une manière défectueuse.

Terminons sur ce point en faisant remarquer que l'opposition ne peut viser telle défectuosité du mobilier, aucun règlement ne prescrivant l'installation du mobilier scolaire avant la visite du local (affaire Challansonnet-Péronne, 28 décembre 1894), et ne peut se fonder sur des conditions d'insalubrité qui ne sont pas spéciales à l'école projetée, mais communes à toute la région, l'application du principe contraire pouvant avoir pour effet de priver d'école toute une étendue de territoire.

## VOISINAGE

La règle qui concerne les défectuosités du local s'applique aux voisinages. Il ne suffit pas qu'ils présentent quelques inconvénients pour constituer un motif valable d'opposition, il faut encore qu'il en résulte un *danger certain*, soit pour la salubrité du local scolaire, soit pour la sécurité ou la moralité des élèves.

Prenons quelques exemples. Le voisinage d'un précipice, d'un gouffre, d'un ravin, d'un canal de dérivation ne sont pas en eux-mêmes motifs à opposition; ils le deviennent lorsque l'absence d'une clôture suffisante n'en défend pas l'accès (affaire Forget, 6 avril 1895, Gasc, 21 juillet 1903). Même observation pour le voisinage d'une mare stagnante ou d'un cours d'eau vaseux : si pendant un grand nombre d'années aucun danger n'a été constaté par les riverains, l'opposition tombe: elle est retenue dans le cas contraire. Toujours à ce sujet, le Conseil supérieur a établi en principe que les immondices des cours d'eau ou canaux, comme celles de la rue, devaient être enlevées dans les conditions réglées par la loi et qu'il appartient à l'autorité municipale de faire respecter, les inconvénients qui en résultent ne pouvant être considérés comme une cause permanente d'insalubrité susceptible de justifier une opposition (affaire Thouraud, 21 décembre 1904). La proximité d'un cimetière ou d'un hospice ne constituent pas

davantage un obstacle à l'ouverture s'il n'en résulte aucune cause particulière d'insalubrité; ni celle d'un café ou d'un restaurant, à moins que la disposition des lieux ne permette aux enfants de voir ce qui s'y passe ou d'entendre ce qui s'y dit (affaires Combazier, 18 décembre 1905 et Lugan, 9 décembre 1903); ni celle d'une étable, d'une porcherie, d'un dépôt de fumier, d'un abreuvoir, d'un marché s'ils n'ont rien de commun avec l'école ou ses dépendances (affaire Cazaly, 20 juillet 1905); ni le voisinage d'un établissement industriel ou commercial, tannerie, cordonnerie, scierie mécanique, fabrique de céruse, usine d'acétylène, car la création de ceux de ces établissements qui présentent quelques dangers est soumise à des conditions d'enquête et d'autorisation spéciales.

*Formes de l'opposition.* — Le maire doit, dans les huit jours, notifier son opposition, par écrit, au Préfet, à l'Inspecteur d'académie ainsi qu'au déclarant, en indiquant les motifs sur lesquels elle est fondée (loi du 30 octobre 1886, art. 37; décret du 18 janvier 1887, art. 159).

La place qu'occupe ce texte dans la loi nous permet de conclure :

1<sup>o</sup> Que la *notification est une formalité substantielle*, dont l'omission entraîne la nullité de l'opposition et que l'affichage de l'opposition — procédure qui n'est prescrite par aucun texte légal — n'en saurait tenir lieu (Conseil supérieur, affaire Lavielle, 8 décembre 1903 et Mantelet, 23 juillet 1903).

2° Que *tous les motifs de l'opposition doivent figurer sur les diverses notifications* et autant que possible dans les mêmes termes, d'une manière précise. L'absence, dans la notification au déclarant de l'un d'eux exposé dans la notification adressée au préfet, fait tomber l'opposition (affaire Grasset, 23 décembre 1904); à plus forte raison en va-t-il de même si l'opposition est fondée sur la simple indication que le local ne répond pas aux règles de l'hygiène (affaire Pinault, 5 décembre 1903).

3° Que *l'opposition n'est plus valable si elle n'est formée et notifiée avant le huitième jour de la déclaration d'ouverture* (Conseil supérieur, affaire Ferrier, 5 décembre 1903), le délai de huitaine courant à partir du jour de la date portée sur le récépissé du maire ou du juge de paix désigné à sa place, ou à défaut de la date de la signification faite par ministère d'huissier. (Voir ci-dessus, page 129.)

**Opposition de l'Inspecteur d'académie.** — Elle présente deux différences essentielles avec l'opposition du maire (1) :

L'opposition du maire a toujours lieu *d'office*; celle de l'inspecteur d'académie a lieu soit *d'office*,

---

(1) « L'Inspecteur d'Académie, soit d'office, soit sur la plainte du » Procureur de la République peut former opposition à l'ouverture d'une » école privée dans l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène.

» Lorsqu'il s'agit d'un instituteur public révoqué et voulant s'établir » comme instituteur privé dans la commune où il exerçait, l'opposition » peut être faite dans l'intérêt de l'ordre public (loi du 30 octobre 1886, art. 38).

soit sur la plainte du procureur de la République (loi du 30 octobre 1886, art. 38).

L'opposition du maire ne saurait être formée dans l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène que pour des motifs tirés de la *convenance du local*. Le droit de l'inspecteur d'académie est beaucoup plus étendu. La loi du 30 octobre 1886 admet que son opposition peut avoir un double fondement :

l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène ;

l'intérêt de l'ordre public.

*Intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène.* — A ce point de vue, l'Inspecteur d'académie comme le maire, peut former opposition pour *défaut de convenance du local*, mais il lui est permis encore d'invoquer des raisons *touchant la personne du déclarant* ;

a) En ce qui concerne les défectuosités du local, nous ne pouvons que renvoyer aux développements qui précèdent sur l'opposition du maire. Il suffit d'ajouter que l'inspecteur d'académie est tenu lors de chaque déclaration d'ouverture d'école privée de prendre l'avis de la commission sanitaire locale (circulaires des 13 mars 1893 et 16 novembre 1903) et d'exiger des renseignements précis sur la qualité de l'eau qu'il peut faire analyser, s'il est nécessaire, au laboratoire de la faculté des sciences la plus rapprochée (1).

---

(1) La décision de la commission sanitaire peut être prise d'après l'étude du dossier ; une visite effective de l'immeuble n'est pas nécessaire sous peine de nullité de la procédure (affaire Paulet, 13 janvier 1899).

b) Touchant la personne du déclarant, les motifs invoqués sont de natures très diverses. L'inspecteur d'académie doit rechercher si le déclarant offre toutes les garanties de moralité qu'on est en droit d'exiger d'un instituteur, sans envisager les circonstances particulières dans lesquelles ont été commises les fautes reprochées. Qu'elles remontent à l'époque où le déclarant était instituteur public; qu'elles aient été couvertes par une réhabilitation judiciaire, cela ne supprime nullement son droit d'opposition.

Suivant une jurisprudence invariable du Conseil supérieur, ce n'est pas seulement la moralité privée que peut viser l'opposition de l'inspecteur d'académie; c'est aussi la moralité civique et professionnelle. Elle sera donc fondée à s'appliquer à tous les actes qui ont pour but évident de violer la loi, tels celui de réunir, sous prétexte de garderie, des élèves d'âge scolaire, dans le local proposé aux jours et heures où ils devraient fréquenter l'école (affaire Houdayer, 20 décembre 1900).

Plusieurs conseils départementaux ont pensé qu'il convient d'adopter une solution analogue lorsqu'il s'agit d'actes pouvant être considérés comme des atteintes aux lois des 1<sup>er</sup> juillet 1901, 4 décembre 1902 et 7 juillet 1904, réglant ou interdisant l'enseignement congréganiste. Un grand nombre d'entre eux, notamment, ont validé des oppositions établies sur ce fait que la déclarante était une personne interposée, par l'intermédiaire de laquelle serait continuée

l'école congréganiste; ou bien qu'elle aurait effectué sur place une sécularisation fictive dans le but de tourner la loi. Le Conseil supérieur, se fondant sur les travaux préparatoires de ces lois, a jugé que le droit de savoir s'il y a été fait fraude est attribué par le législateur à la compétence exclusive de la juridiction correctionnelle, et donné main-levée de toutes les oppositions (voir affaire Camper, 20 décembre 1904 et suivantes).

*Intérêt de l'ordre public.* — La loi du 30 octobre 1886, s'inspirant de celle du 15 mars 1850, qui enlevait à l'instituteur public révoqué le droit d'exercer comme instituteur libre dans le même commune, permet à l'Inspecteur d'académie de faire opposition, dans l'intérêt de l'ordre public, lorsque ce cas se présente (loi précitée, art. 38, alinéa 3). Sage précaution qui donne à l'administration scolaire un moyen légal de prévenir l'agitation que ne manquerait pas d'occasionner parfois l'ouverture d'une école privée par un instituteur indigne, déjà trop connu dans la localité.

*Formes de l'opposition.* — L'Inspecteur d'académie doit former son opposition dans le délai *d'un mois* (loi précitée, art. 38). A défaut d'opposition, l'école est ouverte dans le délai du mois sans autre formalité. La détermination du point de départ de ce délai a suscité des controverses sur lesquelles il est nécessaire de s'arrêter un instant.

Le décret du 18 janvier 1887 (art. 160) et la cir-

culaire du 31 mai 1886 établissaient que le délai d'un mois ne courait que du jour où l'Inspecteur d'académie avait délivré le récépissé des pièces remises à l'appui de la déclaration. Mais la Cour de Cassation, par un arrêt du 17 janvier 1902, a rejeté cette doctrine sous le prétexte que subordonner le droit d'ouvrir une école au bon plaisir d'un fonctionnaire serait aller contre l'intention du législateur. Faisant application de ce jugement, le Conseil supérieur d'une part a décidé que le délai se compte du jour du dépôt du dossier complet à l'Inspection académique, et le ministre d'autre part, dans une circulaire du 19 décembre 1903, prescrit aux inspecteurs de porter une mention de la date de ce dépôt sur le récépissé délivré à l'intéressé, dont une copie doit être jointe aux pièces soumises, s'il y a lieu, aux juridictions compétentes (1).

L'Inspecteur d'académie, enfin, doit notifier dans le délai *d'un mois* son opposition à l'intéressé (Conseil supérieur, affaire Thorineau, 11 décembre 1902). Cette notification comme celle du maire, est faite par écrit et contient, énumérés avec précision, tous les motifs sur lesquels elle est fondée (décret du 18 janvier 1887, art. 161).

**Opposition formée par actes successifs.** — Le maire

---

(1) Pour l'arrêt de la Cour de Cassation, voir D. 1902.1. 169 S. 1902, 1.249.

Pour l'interprétation du Conseil supérieur, voir Schmit, t. III, p. 317 (affaire Claverie).

et l'inspecteur d'académie peuvent-ils *fractionner* leur opposition en l'exerçant par des actes successifs ? A ce sujet il y a lieu d'envisager deux cas.

*Premier cas.* — Ont-ils le droit, après avoir notifié à l'intéressé une première opposition, d'en former une nouvelle, fondée sur la même cause ou sur une cause différente ? La question offre un grand intérêt pratique. La loi, on le sait, exige pour la validité de l'opposition, qu'elle soit jugée au plus tard dans le délai d'un mois; en renouvelant son opposition, l'autorité qualifiée (maire ou inspecteur) peut prolonger indéfiniment ce délai.

Le conseil supérieur fait une distinction (affaire Cladière, 23 mai 1902). Si les oppositions successives ont une même cause générale (hygiène ou bonnes mœurs), la deuxième opposition n'a pas de valeur; au contraire, la première opposition étant formée pour une cause (hygiène) la seconde est-elle fondée sur une cause différente (bonnes mœurs), la validité de cette dernière opposition n'est pas contestable, car la découverte de la cause a pu n'intervenir qu'ultérieurement.

*Second cas.* — Supposons que le maire ou l'inspecteur d'académie se trouve en présence de plusieurs déclarations successives formées soit par des directeurs différents qui se succèdent à un court intervalle dans la même école, soit par un même directeur qui, après avoir fait disparaître les déficiences signalées dans l'opposition, fait une nouvelle déclara-

ration. A-t-il le droit de viser dans une opposition relative à la dernière déclaration des faits non invoqués au sujet des déclarations précédentes ?

Le Conseil supérieur, jusqu'en 1903, a incliné vers la négative; mais deux arrêts des 5 et 8 décembre 1903 (affaires Deléglise et Richard) ont fixé sa jurisprudence dans un sens contraire, et, selon nous, très justement car, dans les deux circonstances ci-dessus, il est fort possible qu'un examen plus attentif et moins complaisant des lieux révèle après la seconde déclaration des faits graves passés sous silence lors de la première. Comme le dit très bien la Haute Assemblée dont nous ne pouvons mieux faire que de citer les propres expressions « s'il est abusif « sur une seule déclaration et dans une seule et même « instance de fractionner l'opposition pour l'exercer « par des actes successifs, il est licite après une déclaration retirée par le déclarant ou après une opposition maintenue par le Conseil départemental de « former sur une déclaration nouvelle, une nouvelle « opposition pour les motifs admis par la loi » (affaire Richard).

### JUGEMENT DES OPPOSITIONS

L'opposition régulièrement formée est jugée *contradictoirement* par le Conseil départemental dans le délai d'un mois; nulle intervention ne peut le dessaisir de ce droit, pas même la renonciation de l'intéressé.

Au regard du local, la compétence du Conseil, nous l'avons déjà dit, ne vise que sa convenance au double point de vue de l'hygiène et de la moralité; elle ne s'étend nullement aux droits divers de propriété ou d'usage qui s'y rattachent; et le conseil doit statuer, même lorsqu'il existe sur la jouissance de l'immeuble un litige dont le règlement appartient aux tribunaux de droit commun.

Le Conseil départemental est saisi de l'opposition par son président. Son jugement doit intervenir dans le délai d'un mois (loi du 30 octobre 1886, art. 39). Ce délai est compté à partir du jour où elle a été formée, et non à partir du jour où elle a été notifiée à la partie ou portée à la connaissance du Préfet. Il peut arriver que des lenteurs regrettables soient apportées à l'accomplissement de l'une ou l'autre de ces formalités, elles ne doivent pas préjudicier à la partie. (circulaire du 31 mai 1889).

Tout jugement non rendu dans le délai légal est entaché de nullité: sur ce point, la doctrine du Conseil supérieur s'est nettement affirmée en 1891. Auparavant, souvent il retenait les jugements tardifs des Conseils départementaux et, après les avoir cassés en droit, statuait au fond; depuis cette époque, il estime que l'annulation de la décision rend non avenu l'acte qui en faisait l'objet et frappe l'opposition de caducité (affaire Grenier, 27 juillet 1891). Il ne fait exception que pour le cas où le Conseil, dûment convoqué dans les délais légaux, n'était pas

en nombre, mais a statué aussitôt que les circonstances l'ont permis (affaire Decouais, 18 décembre 1905). Il a même décidé que si le Conseil départemental demandait un supplément d'instruction et renvoyait le jugement à une séance ultérieure, cette séance ne devait pas avoir lieu au delà du délai d'un mois fixé par la loi d'une manière absolue (1).

Dans le délai d'un mois doivent donc s'accomplir toutes les formalités relatives à l'instruction et au jugement (circulaire du 31 mai 1889).

Le Conseil départemental n'a pas besoin d'être au complet pour juger régulièrement une opposition. Mais il est indispensable que les deux membres de l'enseignement privé soient présents ou aient été dûment convoqués, et que la preuve de leur convocation soit au dossier (voir ci-dessous, p. 152), sans quoi la partie serait privée d'une des garanties que la loi a voulu assurer.

*Formalités relatives au jugement et à l'instruction.*

— La circulaire du 31 mai 1889 place au premier rang la *désignation d'un rapporteur*.

Antérieurement au décret du 18 janvier 1887, le rapporteur était désigné par le Conseil départemental; depuis il l'est par le Préfet. Cette désignation est obligatoire à peine de nullité (affaires Vibert et Liques, 24 décembre 1885) (2). Le rapporteur est tenu

---

(1) Voir dans le même sens, affaire Marson (27 juillet 1894).

(2) Musée pédagogique. Mémoires et documents scolaires, fascicule 88, p. 70-71.

de faire un rapport *écrit*, et ne doit pas se borner à un rapport oral. Le rapport est en effet une pièce essentielle de la procédure; il est nécessaire qu'il soit écrit pour que l'intéressé puisse avoir connaissance des griefs invoqués contre lui. De plus il fait partie du dossier et sera transmis s'il y a lieu au Conseil supérieur en cas d'appel. Par suite le Conseil supérieur a jugé que la décision du Conseil départemental serait entachée de nullité dans le cas où elle aurait été rendue sur un rapport purement oral, même si l'omission de la formalité obligatoire avait été acceptée ou sollicitée par le déclarant pour gagner du temps; il s'agit là d'une garantie d'ordre public à laquelle les intéressés ne peuvent renoncer (affaire Aly, 6 janvier 1887) (1).

Le Préfet, ayant reçu le dossier complet, invite le déclarant, huit jours au moins avant la séance, à comparaître ou à se faire représenter devant le Conseil départemental (décret du 18 janvier 1887, art. 162) (2). Il est admis dans la pratique que le délai de huit jours n'est point imposé à peine de la nullité de la procédure, s'il est prouvé que dans l'espèce les intérêts de la défense n'ont point été compromis, l'intéressé s'étant effectivement fait défendre devant le Conseil (affaire Gérault, 22 décembre 1904).

En même temps qu'il l'invite à comparaître, le Pré-

---

(1) Musée pédagogique. Mémoires et documents scolaires, fascicule 88, p. 74.

(2) Modifié par le décret du 10 décembre 1901.

fet informe l'intéressé, par lettre recommandée, que le rapport et les pièces du dossier seront à sa disposition au secrétariat du Conseil départemental un jour franc avant le jour fixé pour le jugement (art. 162 du décret du 18 janvier 1887, modifié par le décret du 10 décembre 1901). L'inobservation de cette prescription entraînerait la nullité de la décision.

Au jour fixé pour le jugement, l'instituteur peut *se faire assister* devant le Conseil supérieur, *ou même représenter* par un conseil (loi du 30 octobre 1886, art. 39). A défaut d'indications plus précises de la loi sur ce point, il est permis de supposer que la personne chargée d'assister ou de représenter le déclarant peut n'être ni un avocat ni un avoué; il suffit qu'elle soit agréée par le président à qui il appartient également d'accepter un pouvoir (en cas de représentation) par sous-seing privé et sur papier libre. Bien que les audiences ne soient pas publiques (voir ci-dessus, page 56) on ne saurait refuser au défenseur le droit d'assister à tous les débats, interrogatoires et lectures de pièces, etc... et d'aider son client en toutes circonstances.

Le Conseil départemental prend tout d'abord connaissance de l'arrêté d'opposition, puis il entend dans leurs explications l'intéressé, son conseil ou son représentant; il reçoit, s'il y a lieu, les dépositions des témoins et, après avoir examiné les différentes pièces du dossier de l'affaire, il délibère hors de la

présence du déclarant ; enfin il statue sur l'opposition (décret du 18 janvier 1887, art. 163).

La loi du 30 octobre 1886 pose ce principe que « les oppositions sont jugées contradictoirement » (art. 39, § 1<sup>er</sup>). Par ces mots il convient d'entendre que d'une part le déclarant ou son représentant, d'autre part l'auteur de l'opposition (maire ou inspecteur d'académie) ont toujours la faculté de fournir leurs explications devant le Conseil. Le législateur n'a pas prévu la procédure d'opposition par défaut devant le Conseil départemental ; il s'ensuit que si l'intéressé se refusait à comparaître ou à se faire représenter, la décision devrait être considérée comme rendue contradictoirement dès l'instant où le déclarant aurait été cité régulièrement et dans le délai requis.

Le Conseil départemental ne doit examiner que les *griefs articulés dans l'arrêté d'opposition*. Cette solution seule est conciliable avec le respect des droits de la défense ; en outre toute autre solution tendrait à reconnaître au Conseil départemental un véritable droit d'opposition, contrairement à l'esprit de la loi (affaire Paulet, 13 janvier 1899).

Si l'opposition est fondée sur un motif tiré de la convenance du local, le Conseil dans son examen doit se reporter uniquement à *l'état de ce local au moment de la déclaration*, voir si à cette époque il était ou non convenable (affaire Martin, 18 janvier 1896), et se borner à lever ou à maintenir l'opposition. Il

outrepasserait son droit en la maintenant pour un temps déterminé, en la levant conditionnellement, en indiquant les travaux qui restent à faire, ou en subordonnant sa décision à un engagement à prendre soit par le déclarant, soit par une personne étrangère au personnel scolaire (affaires Fourgère, 10 juillet 1897 et Lafage, 28 décembre 1892).

Si l'opposition est frappée de nullité pour vice de forme, le Conseil départemental doit se borner à en donner main-levée, sans statuer au fond.

*Rédaction et notification du jugement.* — Conformément au droit commun, il y a lieu de décider que le jugement mentionnera les noms et qualités des juges présents et des absents en faisant connaître que ces derniers ont été régulièrement convoqués.

Le jugement constatera encore la présence de la moitié plus un des membres du Conseil et celle des deux membres de l'enseignements privé, ou fera — pour ces derniers — mention de leur convocation; puis il indiquera si la décision a été prise à la majorité, le tout à peine de nullité. L'omission de ces mentions ne permettrait pas en effet de constater que le Conseil était en état de délibérer valablement (affaires Porchery et Arnaud, 21 décembre 1900). Le Conseil supérieur a en outre décidé que le procès-verbal de la séance devait, à peine de nullité du jugement, contenir le visa des pièces constatant l'accomplissement des formalités légales (affaire Drouin, 21 juillet 1888).

Quant à la décision elle-même, elle doit être *motivée*. Il est admis en effet, par application de la loi du 20 avril 1810 (art. 7) sur l'organisation de la justice, que toute décision du Conseil départemental non motivée ou insuffisamment motivée est frappée de nullité (affaires Juge et Rivière, 22 juillet 1899).

La décision du Conseil départemental est notifiée dans les huit jours par les soins du Préfet tant au déclarant qu'à l'auteur de l'opposition; l'un et l'autre sont en même temps avisés qu'ils ont le droit de se pourvoir devant le Conseil supérieur dans les dix jours qui suivront la notification (décret du 18 janvier 1887, art. 164). D'après la jurisprudence actuelle du Conseil supérieur (affaire Maugeret, 27 juillet 1903) le retard apporté à la notification de ces décisions, si regrettable soit-il, n'est pas un cas d'annulation.

## VOIES D'APPEL ET DE RECOURS

La juridiction d'appel du Conseil départemental est le Conseil supérieur.

Tous les jugements rendus par le Conseil académique en matière disciplinaire ou contentieuse sont susceptibles d'appel devant le Conseil supérieur (loi du 27 février 1880). Il n'en est pas de même des décisions du Conseil départemental : pour certaines seulement cet appel est admis. Ce sont :

En matières contentieuses, les décisions relatives

à l'ouverture des écoles privées (loi du 30 octobre 1886, art. 39).

En matière disciplinaire, les jugements entraînant la peine de l'*interdiction* absolue ou *temporaire*. Les décisions qui prononcent la censure (enseignement privé), qui donnent un avis favorable à cette peine (enseignement public) ou à celle de la révocation (instituteurs publics) n'admettent pas l'appel au Conseil supérieur. Dans le cas de révocation, prononcée par arrêté préfectoral après avis motivé (conforme ou non, voir ci-dessus p. 110-111) du Conseil départemental, l'instituteur a le droit d'interjeter appel devant le Ministre de l'instruction publique. On a essayé de justifier cette différence en disant que l'arrêté de révocation constitue une mesure d'ordre administratif, alors que la sentence d'interdiction est un véritable jugement. Sans vouloir discuter ce que cette doctrine peut avoir ou non de fondé, nous nous contenterons de remarquer qu'elle ne s'applique pas aux membres de l'enseignement secondaire ou supérieur, lesquels peuvent toujours en appeler au Conseil supérieur d'une mesure de révocation.

L'appel au Conseil supérieur des décisions ci-dessus diffère de l'appel devant les juridictions de droit commun sur plusieurs points :

1<sup>o</sup> L'appel « *a minima* » n'est pas admis. Seul l'intéressé a le droit d'appel, non les représentants de l'administration, Préfet et Inspecteur d'académie, qui jouent devant le Conseil départemental le rôle

de Ministère public. Cette solution se dégage du silence de la loi du 30 octobre 1886, du texte formel du décret du 4 décembre 1886 et des travaux préparatoires, notamment de la proposition Paul Bert à la Chambre des députés (1).

2<sup>o</sup> *Il ne peut entraîner d'aggravation de peine.* Cette conséquence découle du principe précédent. Le Conseil supérieur ne saurait, ainsi qu'il l'a fait pour des décisions du Conseil académique (affaire M..., 25 juillet 1881) modifier en l'aggravant une peine disciplinaire prononcée par le Conseil départemental (2).

Le Conseil supérieur examine l'affaire disciplinaire ou contentieuse qui lui est renvoyée au double point de vue du fond et de la forme. S'il constate des irrégularités de procédure au préjudice de l'appelant, il peut après avoir annulé la décision, soit la retenir et juger au fond (affaire G..., 16 janvier 1897), soit prononcer le renvoi de l'affaire devant le Conseil départemental pour être statué à nouveau sur la procédure régulièrement suivie (affaire P..., 21 juillet 1905).

La loi ayant établi une juridiction d'appel pour les affaires qui précèdent, et sur lesquelles le Conseil départemental ne statue qu'en premier ressort il y lieu de décider que les décisions les concernant ne peuvent être l'objet d'un recours direct pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Elles

---

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 1882 (Musée pédagogique, fasc. 1 p. 10).

(2) Affaire M... (Voir *Musée pédagogique*, fasc. 188, p. 17).

doivent être préalablement déférées en appel au Conseil supérieur (C. d'Etat, affaire Cochet, 15 décembre 1884) (1).

Il en va tout autrement des décisions contentieuses du Conseil départemental statuant en dernier ressort, par exemple des arrêts jugeant en appel une décision d'une commission scolaire (loi du 30 octobre 1886, art. 59), ou des décisions administratives qui ne sont soumises à aucune approbation. Ces dernières constituent un acte d'autorité qui n'est pas susceptible d'appel devant le Conseil supérieur (Conseil supérieur, affaire G..., 9 juillet 1910) (2), mais qui peut être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil supérieur (voir notamment arrêt du Conseil d'Etat des 15 juin 1896 et 12 juillet 1907) (3).

---

(1) *Musée pédagogique*, fasc. n° 110, p. 120.

(2) *Bulletin administratif M. I. P.* n° 1938 p. 167

(3) *Recueil des arrêts du C. d'Etat* 1896, p. 499; 1907, p. 673.

## CONCLUSION

---

L'organisation actuelle du Conseil départemental a suscité à diverses reprises de nombreuses et vives critiques. Le Congrès national des Amicales d'Instituteurs de 1907, tenu à Clermont, avait inscrit en tête de son programme la « réforme des Conseils universitaires ». Le rapporteur général ne manquait pas de souligner l'unanimité réalisée au Congrès précédent pour porter à l'ordre du jour cette question, car ces conseils « malgré les modifications importantes successivement apportées par des lois et décrets à leur fonctionnement, ne sont plus en harmonie avec les mœurs actuelles et ne répondent plus à l'idéal démocratique de notre pays » (1).

Le rapporteur pour porter ce jugement sévère sur le Conseil départemental, envisageait surtout son aspect de *conseil disciplinaire et de commission de classement du personnel*. Mais le Conseil départemental ne possède pas ces seules attributions. Il est en outre, ainsi qu'on l'a vu :

*Un comité consultatif de l'enseignement primaire*

---

(1) Congrès de Clermont-Ferrand 1907. Réforme des Conseils, rapport préalable p. 9.

*public*, appelé à donner son avis sur un grand nombre de questions d'ordre pédagogique et administratif;

*Un tribunal disciplinaire de l'enseignement privé;*

*Un tribunal administratif jugeant au contentieux.*

C'est du fait même de la multiplicité et de la variété de ces attributions que sont nées la plupart des critiques dont il est l'objet. En effet un tribunal, dont l'idéal dominant doit être l'impartialité, ne saurait comprendre les mêmes éléments qu'un conseil corporatif chargé de défendre les intérêts d'une catégorie de fonctionnaires, ou qu'un comité consultatif dans lequel il est naturel de trouver des « compétences ». Suivant donc que l'on considère l'un ou l'autre de ses divers aspects à l'exclusion des voisins, on ne trouve pas sa composition complètement adéquate à telle fin déterminée.

Si par exemple, on voit principalement dans le Conseil départemental un conseil disciplinaire et une commission de classement, on peut s'étonner que tous les inspecteurs primaires n'y figurent pas, puisque tous ont la tâche de diriger et d'apprécier le personnel; on peut aussi, par voie de conséquence, demander, comme l'a fait le Congrès de Clermont (1), que les représentants des instituteurs y soient plus nombreux, sinon en majorité; que, dans le jugement d'une affaire disciplinaire, les membres du Conseil chargés de l'instruction soient récusés, enfin que l'assemblée soit seule maîtresse de la peine à appli-

---

(1) Voir l'ensemble des conclusions adoptées par le congrès dans le *Bulletin général des Amicales d'instituteurs*, janvier 1908, p. 191-194.

quer, le ministre conservant le seul droit de l'adoucir. Mais le Conseil départemental ainsi établi, après avoir vu son nombre doubler, ajoutons investi du droit — car on le réclame — de se prononcer sur les déplacements et les nominations, fonctionnerait-il aisément et régulièrement? Ce même conseil, accru d'un appoint considérable d'instituteurs publics, serait-il qualifié pour remplir le rôle d'un tribunal hiérarchique de l'enseignement privé; aurait-il l'autorité nécessaire pour remplir celui d'un tribunal administratif? Que le Parlement entre dans la voie tracée à Clermont, il en résultera forcément un morcellement du Conseil départemental. Telles de ses attributions passeront aux tribunaux de droit commun ou à des juridictions administratives spéciales.

Quels reproches adresse-t-on en somme au Conseil départemental ?

D'être, *au point de vue pédagogique, un rouage presque inutile?* — Nous avouons bien que sur ce point on a réduit son rôle au strict minimum. La faute en revient-elle nécessairement à son organisation? Ne faut-il pas incriminer plutôt, et l'administration qui néglige souvent de le consulter, et les délégués des instituteurs qui ont une tendance marquée à mettre au premier plan de ses préoccupations les intérêts professionnels?

D'être *un conseil corporatif sans influence?* — Le grief est peut-être exagéré. Quand on le compare aux conseils similaires des autres administrations,

notamment au Conseil disciplinaire des postes, on insiste sur les avantages particuliers que présentent ces derniers (avis en cas de déplacement d'office, droit souverain de prononcer la peine, etc...) mais on dissimule trop volontiers ce fait que le Conseil départemental, à l'heure actuelle, est un des conseils de discipline où la représentation des intéressés est la plus large et la plus libérale. Les Conseil des Postes, organisés en 1906 (pour ne parler que de ceux-là), comprennent seulement deux délégués du personnel désignés dans chaque catégorie par le Ministre (1). Et parce que, dans deux ou trois circonstances retentissantes, le Ministre a prononcé la révocation malgré l'avis motivé du Conseil, il serait injuste de méconnaître qu'il s'agit là de faits exceptionnels et que, dans la réalité, les décisions du Conseil départemental sont presque toujours souveraines.

D'être *un tribunal de parti, sans autorité juridique* ? — On pourrait le supposer, en effet, à ne considérer que le sort subi en appel par ses jugements devant le Conseil supérieur : de juillet 1903 à décembre 1905, sur 343 affaires contentieuses portées en appel au Conseil supérieur, plus de la moitié ont été annulées pour fausse application de la loi ou vice de forme. La situation n'est pas cependant sans excuse. Il suffit d'ouvrir une code de l'enseignement pour voir combien la législation des écoles primaires y est diverse et confuse; celle, en

---

(1) Ils sont aujourd'hui désignés par l'élection (Décret et arrêté du 18 janvier 1910.

V. *Bulletin mensuel des Postes et T.*, 1910, n° 2, p. 17 et suiv.

particulier, du Conseil départemental, à peu près ignoré du grand public, n'a pas encore été l'objet d'un travail d'ensemble mettant en évidence les principes dominants de son mécanisme juridique.

Certes, l'organisation et le fonctionnement actuels du Conseil départemental ne sont point sans défauts; et l'on nous accordera volontiers que nous n'avons pas cherché à les dissimuler. Mais il serait d'autre part injuste de méconnaître ses mérites, de nier les garanties sérieuses qu'il offre au personnel enseignant, de contester le concours éclairé qu'il a en maintes occasions donné aux autorités scolaires. S'il n'est absolument approprié à aucune des nombreuses fonctions dont il est chargé, le Conseil départemental est du moins adapté à l'ensemble d'entre elles. Et les réformateurs hardis qui n'envisagent que certaines de ses attributions se rendent-ils bien compte qu'ils poursuivent son démembrement ?

VU :

*Le Président de la thèse,*

MARC SAUZET.

VU :

*Le Doyen,*

P. CAUWÈS.

VU :

*Et permis d'imprimer, le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.*

Pour le Vice-Recteur :

*L'Inspecteur de l'Académie,*

ISTRIA.

31 mars 1911.



# TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                     | Pages. |
|-----------------------------------------------------|--------|
| <b>Historique</b> .....                             | 5      |
| Les origines.....                                   | 5      |
| Le Conseil départemental de 1850 à 1886.....        | 14     |
| <b>Composition</b> .....                            | 26     |
| MEMBRES DE DROIT. — Préfet et Inspecteur d'Aca-     |        |
| démie.....                                          | 27     |
| Directeur et directrice des                         |        |
| Ecoles normales.....                                | 82     |
| MEMBRES DÉSIGNÉS PAR LE MINISTRE. — Inspecteurs     |        |
| primaires.....                                      | 30     |
| MEMBRES ÉLUS. — Conseillers généraux.....           | 32     |
| Instituteurs et institutrices. —                    |        |
| Droit d'électorat.....                              | 33     |
| Droit d'éligibilité.....                            | 37     |
| Opérations électorales....                          | 40     |
| Durée du mandat.....                                | 45     |
| Enseignement privé. — Electorat.                    | 49     |
| Eligibilité.. ..                                    | 52     |
| Opérations électorales....                          | 52     |
| Durée du mandat.....                                | 53     |
| <b>Fonctionnement</b> .....                         | 55     |
| Non-publicité des séances.....                      | 56     |
| Délibérations et décisions.....                     | 60     |
| Présence des représentants de l'enseignement privé. | 62     |
| Règles de procédure.....                            | 65     |

|                                                     | Pages. |
|-----------------------------------------------------|--------|
| <b>Attributions administratives</b> .....           | 67     |
| ENSEIGNEMENT PUBLIC. — Etablissements scolaires.    | 68     |
| Pensionnats.....                                    | 79     |
| Ecoles primaires supérieures.....                   | 79     |
| Personnel.....                                      | 81     |
| Enseignement privé.....                             | 86     |
| <b>Attributions pédagogiques</b> .....              | 88     |
| Droit de contrôle et d'inspection.....              | 91     |
| Droit d'émettre des vœux.....                       | 93     |
| <b>Attributions disciplinaires</b> .....            | 94     |
| Enseignement privé.....                             | 95     |
| Enseignement public.....                            | 99     |
| Compétence.....                                     | 102    |
| Procédure.....                                      | 107    |
| Délibération et décision.....                       | 114    |
| Fraudes dans les examens.....                       | 117    |
| Relèvement des peines disciplinaires.....           | 118    |
| <b>Attributions contentieuses</b> .....             | 120    |
| Conditions d'ouverture des écoles privées.....      | 122    |
| Formalités relatives à la déclaration d'ouverture.. | 128    |
| Droit d'opposition : Du Maire.....                  | 131    |
| De l'Inspecteur d'Académie...                       | 150    |
| Opposition formée par actes successifs.....         | 144    |
| Jugement des oppositions.....                       | 146    |
| <b>Voies d'appel et de recours</b> .....            | 153    |
| <b>Conclusion</b> .....                             | 157    |







